

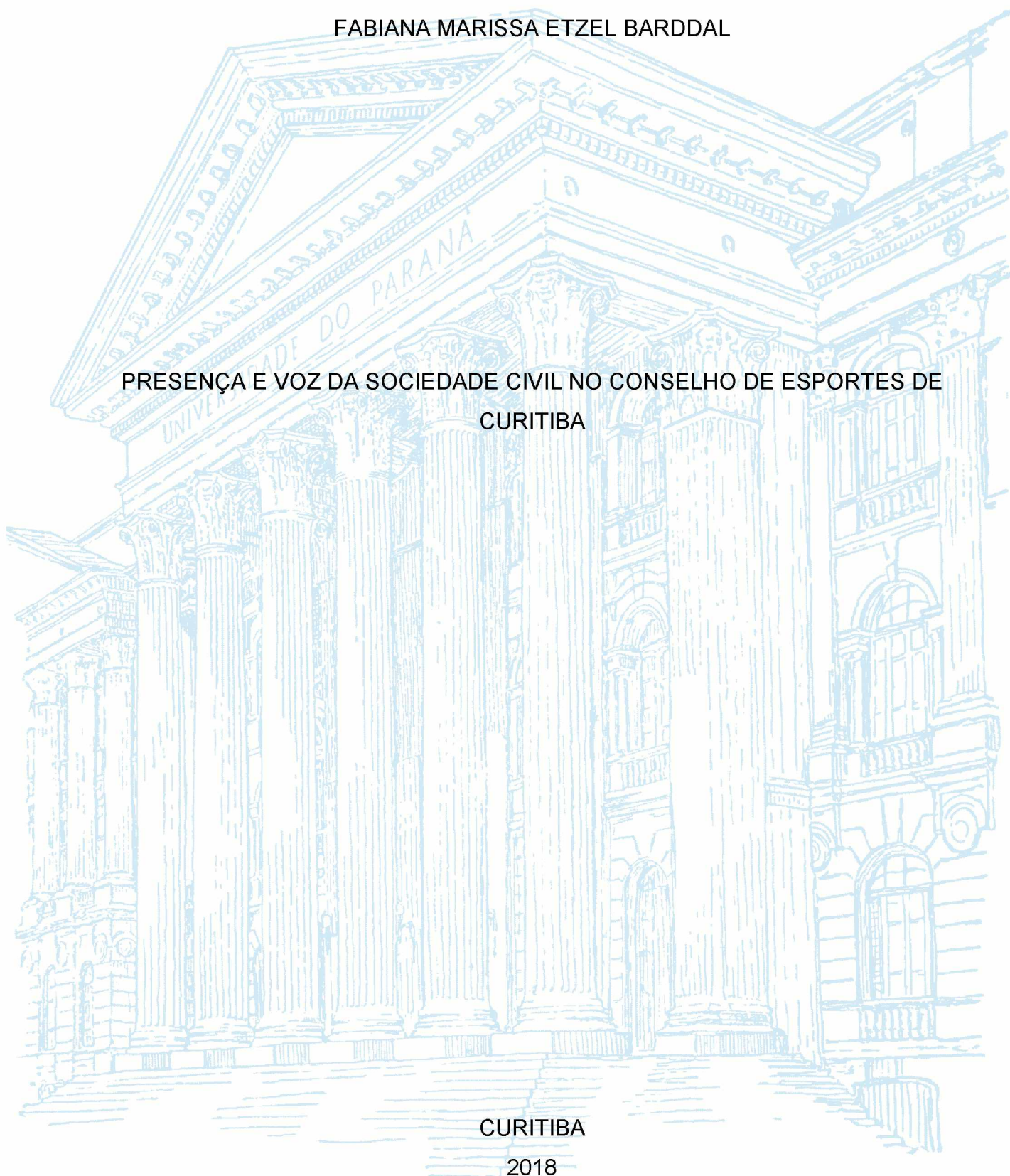
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

FABIANA MARISSA ETZEL BARDDAL

PRESENÇA E VOZ DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSELHO DE ESPORTES DE
CURITIBA

CURITIBA

2018



FABIANA MARISSA ETZEL BARDDAL

PRESENÇA E VOZ DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSELHO DE ESPORTES DE
CURITIBA

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná. Área de concentração: Estado, Economia e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Huáscar Fialho Pessali

CURITIBA

2018

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
APLICADAS – SIBI/UFPR COM DADOS FORNECIDOS PELO(A) AUTOR(A)
Bibliotecário: Eduardo Silveira – CRB-9/1921

Barddal, Fabiana Marissa Etzel

Presença e voz da Sociedade Civil no Conselho de Esportes
de Curitiba / Fabiana Marissa Etzel Barddal. – 2018.
130 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de
Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Políticas
Públicas.

Orientador: Huáscar Fialho Pessali.

Defesa: Curitiba, 2018.

1. Políticas Públicas. 2. Sociedade Civil. 3. Prefeitura Municipal de
Curitiba I. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Sociais
Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. II. Pessali,
Huáscar Fialho. III. Título.

CDD 363.1098162



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO POLÍTICAS PÚBLICAS

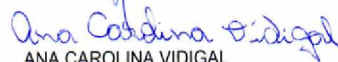
TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **FABIANA MARISSA ETZEL BARDDAL**, intitulada: **PRESENÇA E VOZ DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSELHO DE ESPORTES DE CURITIBA**, após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de Mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 10 de Dezembro de 2018.


HUASCAR FIALHO PESSALI
Presidente da Banca Examinadora


ANA CAROLINA VIDIGAL
Avaliador Externo (UNINTER)


FERNANDO MARINHO MEZZADRI
Avaliador Externo (UFPR)

Com todo meu amor, dedico esta dissertação e a conquista deste Mestrado ao meu marido Neto e aos meus filhos Enzo e Thomas, pelo incentivo e apoio nesta minha escolha e decisão.

Amo vocês até o infinito... ida e volta!

AGRADECIMENTOS

Não poderia começar de outra maneira senão agradecendo a **Deus** por me guiar diariamente, auxiliando na superação das dificuldades espirituais, emocionais, de saúde, laborais e acadêmicas. Essa **parceria** sempre foi e sempre será fundamental na minha vida.

Aos meus **três meninos**: Neto, Enzo e Thomas, por terem aceitado e apoiado que eu me dedicasse ao Mestrado, sempre colaborando para que conseguisse cumprir todas as minhas obrigações acadêmicas.

Aos meus **pais**, Zuleika e Edison, por me darem a vida e uma educação exemplar. Por ensinarem e praticarem valores humanos que me tornaram a pessoa que sou. E, não poderia esquecer, agradeço por todo o sacrifício feito (e que não foi pouco) para pagarem boas escolas para minha formação. Espero ter compensado tudo isso.

Ao Professor Doutor Huáscar Fialho Pessali (UFPR), **meu orientador** e exemplo de pesquisador e profissional, por sua confiança, dedicação e paciência. Quando crescer, quero ser igual a você!

Aos **Professores Doutores** Ana Carolina Vidigal (UNINTER) e Fernando Marinho Mezzadri (UFPR) por aceitarem compor minha banca de defesa de dissertação, e ao **Professor Doutor** Luís Felipe Ferro (UFPR) por fazer parte da banca de qualificação. Aos três agradeço pelas análises apuradas e sugestões, as quais procurei atender na versão final desta pesquisa.

À "**Família GR**", composta por pessoas mais do que especiais, e nas quais me espelho por serem extremamente dedicadas, comprometidas, éticas, amigas, companheiras, verdadeiras e "um pouco" perfeccionistas "demais"... né?! Agradeço o incentivo e a vibração a cada conquista. Vocês são tudo de bom!

Aos **verdadeiros amigos** (não preciso citar nomes, pois os verdadeiros sabem que o são), por compreenderem e respeitarem as inúmeras vezes que precisei ficar estudando e não pude estar presente nos costumeiros momentos de lazer. Só lembrando: a partir de agora estou disponível!

À querida Carla "**Carlota**": pise firme, pois estou seguindo seus passos!

Aos **colegas** de Mestrado e de trabalho, pela caminhada nesses quase dois anos.

Às **pessoas** que torceram a favor e às que torceram contra a minha conquista. As duas foram fundamentais para a minha vitória!



Fonte: Pinterest (2019).

RESUMO

A CF/1988 incorporou diversos direitos ao cidadão e legitimou novos formatos institucionais de relacionamento entre Estado e sociedade civil, dentre os quais se destacam os conselhos gestores de políticas públicas. Estes são considerados arenas participativas, com potencialidades e capacidades de democratização e influência nas definições no processo de políticas públicas por meio da inserção da sociedade civil em sua composição e pela participação direta do cidadão. Neste contexto, esta pesquisa procurou identificar como a inclusão da sociedade civil tem possibilitado as manifestações dialógicas entre o poder público e a sociedade civil no âmbito do Conselho Municipal de Esporte (CME) de Curitiba, para o trato de questões que envolvem o esporte, o lazer e a prática de atividades físicas. Buscou-se diagnosticar: legalmente, de que forma a inclusão da sociedade civil está concebida no CME; como os atributos presença e voz ali se materializaram durante os debates, formulações de propostas e deliberações; constatar em que dimensão a voz dos representantes da sociedade civil está contemplada nas reuniões plenárias do CME. Para tanto, fez-se o uso parcial do quadro analítico dos bens democráticos desenvolvido por Graham Smith (2009) para a avaliação de instituições e/ou arranjos democráticos. A pesquisa é um estudo de caso descritivo e aplicado. Foi desenvolvida por meio de pesquisa qualitativa, documental (fontes secundárias), e com a análise de conteúdo. Envolveu a análise de dados obtidos em documentos relacionados ao CME publicados entre janeiro de 2015 e fevereiro de 2018 (Lei de Criação, Regimento Interno, Decretos e atas das reuniões plenárias). Para embasamento da discussão dos resultados, utilizou estudos teóricos principalmente das áreas de Ciências Sociais Aplicadas, Ciência Política, Direito, Gestão Pública e Educação Física. A pesquisa identificou que as oportunidades de inclusão da sociedade civil no período estudado, enquanto presença e voz no CME, configuraram-se como restritas. Este cenário parece resultar de definições estabelecidas desde a elaboração do desenho institucional do conselho, passando pela estratégia *top-down* como forma de conduzir as tomadas de decisão nas duas gestões, pela ausência de participação de atores da sociedade civil e externos ao CME, e pelo domínio da voz pela área governamental. O conselho não pareceu estar diretamente envolvido com os interesses dos usuários dos serviços públicos da SMELJ, e não foram encontradas evidências de partilha de poder entre poder público e sociedade civil, e sim o reforço do poder para determinadas instituições. O pouco tempo de funcionamento do CME pode ser um dos motivos pelos quais o conselho ainda apresente a necessidade de adaptações em sua estrutura e funcionamento.

Palavras-chave: Democracia Participativa. Inclusão. Sociedade civil. Conselho Municipal de Esportes de Curitiba.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 is a symbol of Brazil's redemocratization. It incorporated several rights to the citizen and legitimized new institutional formats for the interaction between the State and civil society, of which public policy councils are cases in point that have stood out. They are considered participatory arenas with potential to deepen democracy and to influence public policies by means of integrating civil society in their design. This insertion allows the demands and opinions of local citizens to come to the attention of the major public. Studies on democratic participation in the daily practice of councils, however, pointed to some recurring problems in need of attention. This research strives to identify one of them: how the inclusion of civil society has made possible dialogical manifestations between the public sector and civil society in the Municipal Sports Council (CME) of the city of Curitiba. It shows how inclusion is conceived in CME, and how the attributes of presence and voice have materialized in this institution of participatory democracy, from its re-creation in January 2015, until February 2018. In this pursuit, the analytical framework of democratic goods for the evaluation of democratic institutions developed by Graham Smith (2009) has been used as the main theoretical reference. The research is an applied, descriptive case study. It involves qualitative research based on documental or secondary sources, and content analysis. Data have been obtained in documents related to CME published between January 2015 and February 2018 (creation law, internal regulations, decrees and minutes of plenary meetings). This dissertation has identified that the opportunities for inclusion of civil society in CME, as seen through the lenses of presence and voice (Smith 2009), have come short of its institutional promises and potential.

Keywords: Participative Democracy. Inclusion. Civil society. Municipal Council of Sports of Curitiba.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – REPRESENTAÇÃO DAS ETAPAS DA PESQUISA	27
FIGURA 2 – PALAVRAS MAIS FREQUENTES NAS REUNIÕES PLENÁRIAS DA PRIMEIRA GESTÃO DO CME	106
FIGURA 3 – PALAVRAS MAIS FREQUENTES NAS REUNIÕES PLENÁRIAS DA SEGUNDA GESTÃO DO CME	109

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – PERCENTUAL DE PRESENÇAS DAS INSTITUIÇÕES DO CME, POR SEGMENTO, NAS REUNIÕES PLENÁRIAS DAS DUAS GESTÕES	80
GRÁFICO 2 – USO DA VOZ, POR INSTITUIÇÃO REPRESENTANTE, NAS REUNIÕES PLENÁRIAS DA PRIMEIRA GESTÃO DO CME	98
GRÁFICO 3 – USO DA VOZ, POR INSTITUIÇÃO REPRESENTANTE, EM CADA REUNIÃO PLENÁRIA DA PRIMEIRA GESTÃO DO CME	99
GRÁFICO 4 – USO DA VOZ, POR SEGMENTO, NAS REUNIÕES PLENÁRIAS DA PRIMEIRA GESTÃO DO CME	101
GRÁFICO 5 – USO DA VOZ, POR INSTITUIÇÃO REPRESENTANTE, EM CADA REUNIÃO PLENÁRIA DA SEGUNDA GESTÃO DO CME	103
GRÁFICO 6 – USO DA VOZ, POR SEGMENTO, NAS REUNIÕES PLENÁRIAS DA SEGUNDA GESTÃO DO CME	105

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – CLASSIFICAÇÃO METODOLÓGICA DA PESQUISA	24
QUADRO 2 – DOCUMENTOS DISPONÍVEIS NO PORTAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE CURITIBA E A SEREM ANALISADOS	28
QUADRO 3 – COMPOSIÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ESPORTE DE CURITIBA	66
QUADRO 4 – ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO CME	73
QUADRO 5 – NÚMERO DE SUBSTITUIÇÕES DOS REPRESENTANTES NAS DUAS GESTÕES DO CME	75
QUADRO 6 – CLASSIFICAÇÃO DO USO DA VOZ REALIZADA PELOS REPRESENTANTES DA ÁREA NÃO GOVERNAMENTAL NAS DUAS GESTÕES DO CME	111

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – PERCENTUAL DE PRESENCAS E AUSÊNCIAS DAS INSTITUIÇÕES REPRESENTANTES NO CME DURANTE REUNIÕES DA PRIMEIRA GESTÃO	76
TABELA 2 – PERCENTUAL DE PRESENCAS E AUSÊNCIAS DAS INSTITUIÇÕES REPRESENTANTES NO CME DURANTE REUNIÕES DA SEGUNDA GESTÃO	79
TABELA 3 – FREQUÊNCIA DE ASSUNTOS ABORDADOS NAS REUNIÕES DO CME NAS GESTÕES ANALISADAS	87
TABELA 4 – FREQUÊNCIA DE ASSUNTOS PERTENCENTES À CATEGORIA ROTINA DE REUNIÃO PLENÁRIA	89
TABELA 5 – FREQUÊNCIA DE ASSUNTOS PERTENCENTES À CATEGORIA ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO CME	90
TABELA 6 – FREQUÊNCIA DE ASSUNTOS PERTENCENTES À CATEGORIA ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO SMELJ	91
TABELA 7 – FREQUÊNCIA DE ASSUNTOS PERTENCENTES À CATEGORIA DIVULGAÇÃO DE SITUAÇÕES CONSOLIDADAS	93
TABELA 8 – FREQUÊNCIA DE ASSUNTOS PERTENCENTES À CATEGORIA APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS ORIGINADAS NA SMELJ	96
TABELA 9 – FREQUÊNCIA DE ASSUNTOS PERTENCENTES À CATEGORIA ASSUNTOS ORIGINADOS NO CME	97

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

AFEDAP	- Associação das Federações e Entidades Desportivas Amadoras do Paraná
CF/1988	- Constituição da república Federativa do Brasil
CIE	- Comissão de Incentivo ao Esporte
CME	- Conselho Municipal de Esportes
CNE	- Conselho Nacional do Esporte
CREF	- Conselho Regional de Educação Física
CREF9/PR	- Conselho Regional de Educação Física da 9ª Região Estado do Paraná
DIEPS	- Departamento do Incentivo ao Esporte e Promoção Social
FAS	- Fundação de Ação Social
FME	- Fundo Municipal do Esporte
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	- Instituições de Ensino Superior
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
SMELJ	- Secretaria Municipal do Esporte, Lazer e Juventude
SME	- Sistema Municipal de Esporte
LDB	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	- Lei Orçamentária Anual
ME	- Ministério do Esporte
ONG	- Organização Não Governamental
ONU	- Organização das Nações Unidas
PCD	- Pessoa com Deficiência
PMC	- Prefeitura Municipal de Curitiba
PNE	- Política Nacional de Esporte
PNUD	- Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento
PPA	- Plano Plurianual
SBD	- Sistema Brasileiro do Desporto
SESTIBA	- Sistema Municipal de Esportes
SINDICLUBES	- Sindicato dos Clubes Esportivos, de Cultura Física e Hípicos do Paraná

"SISTEMA S"	- SESI, SESC, SENAT, IEL, SENAC, SENAR, SEST e SECOP
SMDS	- Secretaria Municipal da Defesa Social
SME	- Secretaria Municipal da Educação
SMS	- Secretaria Municipal da Saúde
SMAM	- Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos
SMMA	- Secretaria Municipal do Meio Ambiente
SND	- Sistema Nacional do Desporto
UNESCO	- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
URBS	- Urbanização de Curitiba S. A.
VTE	- Vale Transporte Esportivo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	MÉTODO DE PESQUISA	23
3	DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL	31
3.1	A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO	31
3.2	CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICA	42
4	A DIMENSÃO ESPORTIVA NO BRASIL E O CME DE CURITIBA	55
4.1	GESTÃO DA POLÍTICA DO ESPORTE NO BRASIL	55
4.2	A PRESENÇA NO CME DE CURITIBA	61
4.3	A VOZ NO CME DE CURITIBA	85
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	116
	REFERÊNCIAS	124

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988) legitima novos formatos institucionais de relacionamento entre Estado e sociedade civil. Estes espaços viabilizam uma gestão pública participativa e descentralizada, privilegiam a discussão e a deliberação, além de possibilitar o exercício da cidadania no âmbito das políticas públicas. A descentralização da gestão foi um dos elementos que desencadeou o surgimento dos orçamentos participativos no Brasil e dos conselhos gestores e conferências públicas em vários países da América Latina (DAGNINO; TEIXEIRA, 2014; GOHN, 2016; LÜCHMANN, 2016). Após esse marco legal, o país tem apresentado um número crescente de experiências participativas nas esferas municipal, estadual e federal de governo, além de um panorama variado de inovações institucionais regulamentadas por meio de leis e dos próprios programas sociais (IPEA, 2013; DIEGUES, 2013; AVRITZER; RAMOS, 2016; GOHN, 2016; LÜCHMANN; ALMEIDA; GIMENES, 2016).

Em um estudo sobre a efetividade¹ da participação social no Brasil, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2011) diagnosticou que a participação da sociedade civil em órgãos colegiados (conselhos, comissões, comitês e outras denominações) tornou-se uma prática comum na administração pública brasileira. Poucos anos depois, porém, o Boletim Político-Institucional do IPEA (2018) assinalou uma realidade diferente. Após décadas da difusão e do aprofundamento das instituições de democracia participativa na realidade brasileira, estes canais participativos, de modo geral, têm passado por situações heterogêneas, enfrentando incertezas, alterações, reduções orçamentárias, restrições de várias naturezas e até mesmo extinções. Entre as causas deste

¹ Nesta pesquisa serão adotados os seguintes conceitos, de acordo com Matias-Pereira (2012):

Eficiência - empenho organizacional para o emprego e otimização de recursos, em relação aos resultados obtidos, ou seja, grau de adequação com que os recursos disponíveis por uma organização são por ela utilizados para alcançar suas metas; redução dos custos da administração pública. Envolve não apenas os recursos financeiros, mas também os meios, métodos e procedimentos utilizados visando o alcance dos objetivos da organização;

Eficácia - oferta adequada de bens e serviços por meio das ações governamentais, definidos previamente em seus objetivos e metas. Os efeitos das ações devem corresponder ao desejado/planejado;

Efetividade - somatória entre a eficiência e a eficácia; ocorre quando são alcançados os resultados mais benéficos para a sociedade via bens e serviços resultantes de determinada ação governamental;

Equidade - refere-se à redução das desigualdades existentes na sociedade; atuação efetiva do Estado proporcionando justiça social (distribuição justa de benefícios, defesa de direitos sociais, democratização das oportunidades).

cenário, o IPEA (2018) identifica as transformações no quadro político do país desde 2011, as quais ocorreram com maior ênfase a partir de 2016. Assim, estes arranjos participativos estão sendo forçados a se adaptarem às circunstâncias e correndo o risco não apenas de desativação, mas de uma desconstrução histórica (AVELINO; ALENCAR; COSTA, 2017).

Estudos recentes voltados aos mecanismos de participação apontam dentre os fatores para tal situação a desorganização do sistema político; a agenda participativa estar associada a movimentos e partidos de esquerda; a participação estar sendo usada como moeda política, tendo seus objetivos deturpados pelo jogo político; críticas ao custo-benefício e à efetividade dos arranjos, geralmente em nível local; preferência pela utilização da via judicial, principalmente em situações de fortes desigualdades, como caminho para garantir o acesso a direitos (IPEA, 2018).

Mais especificamente sobre os arranjos democráticos denominados conselhos gestores de políticas públicas, Almeida e Tatagiba (2012) apontam alguns problemas recorrentes encontrados em estudos específicos sobre a participação nestas arenas: resistência na partilha do poder de decisão por parte dos governantes, gerando conflitos e desequilíbrio de poder na instituição; falta de capacitação política; limitação dos conselheiros na deliberação, formulação e avaliação das políticas públicas; dificuldade de envolver a sociedade civil nos debates do conselho; desigualdade de informações entre os conselheiros.

Este quadro instigou a busca pela identificação das possibilidades dialógicas entre o poder público e a sociedade civil no trato de questões que envolvem o esporte, o lazer e a prática de atividades físicas, por meio do Conselho Municipal de Esporte (CME) do município de Curitiba. Portanto, torna-se necessário um entendimento sobre o funcionamento do CME para inferir se suas atividades estão se traduzindo em mudanças significativas na direção da democracia participativa na área do esporte e lazer local, ou se estão a serviço da legitimação das práticas políticas tradicionais.

Para avaliação de instituições ou arranjos democráticos Graham Smith (2009), Professor de Política e Diretor do Centro para o Estudo da Democracia no Departamento de Política e Relações Internacionais da Universidade de Westminster em Londres, elaborou um quadro analítico objetivando avaliar como são providos quatro **bens democráticos**: a inclusão, o controle popular, o julgamento ponderado e a transparência. Sinteticamente, bens democráticos são as

características elementares desejáveis para os arranjos institucionais democráticos, buscando garantir a participação dos cidadãos tanto na consulta como na construção, decisão e implementação de políticas públicas (SMITH, 2009).

Estas características ou bens democráticos não são únicos e, na prática, não acontecem isoladamente, ou seja, a classificação tem objetivo didático para uma melhor conceituação e melhor entendimento. Todavia, o autor ressalta ser difícil uma única instituição prover todos esses bens de forma plena e com a mesma visibilidade, uma vez que dependem de fatores internos e externos à instituição. Assim, o sucesso dos canais participativos está na capacidade de combinar os bens democráticos, mesmo que em graus diferentes, para que as instituições conquistem legitimidade perante a sociedade (SMITH, 2009).

O bem democrático **inclusão** refere-se a como a igualdade política é realizada, compreendendo dois aspectos e/ou dimensões: presença e voz do cidadão, quesitos imprescindíveis às instituições democráticas. A presença está relacionada à forma de seleção dos participantes, ou se é permitido o acesso de todos os cidadãos, principalmente os afetados pela temática em questão. A voz relaciona-se à oportunidade que os participantes têm para expressarem suas opiniões e reivindicações. Trata-se do direito dos cidadãos de discutirem de maneira igualitária assuntos do seu interesse, o que pode melhorar as chances de que suas demandas influenciem ou componham a formação da agenda política (SMITH, 2009).

O bem democrático **controle popular** está relacionado ao grau de influência dos participantes nas diferentes fases dos processos de tomada de decisões, sejam elas internas à instituição ou externas e vinculadas à sua temática de atuação. Envolve analisar se o poder de definição é compartilhado com os cidadãos participantes e se estes são capazes de influenciar nas decisões. O controle popular deve ser averiguado pelas condições que os cidadãos possuem para se beneficiarem do aumento da influência e controle nas tomadas de decisão (SMITH, 2009).

O **julgamento ponderado** envolve disponibilidade de informação aos participantes e esforços em promover decisões mais sensíveis às realidades alheias. Está associado à compreensão de cada participante acerca tanto dos detalhes técnicos do problema em questão como do entendimento das perspectivas dos outros participantes, e só ocorre mediante condições mínimas de informações sobre

o assunto em discussão. Decisões simples para neste aspecto podem ter efeitos potencialmente profundos. Dialoga muito de perto com aspectos relacionados aos indicadores de estrutura organizacional e transparência interna da instituição (SMITH, 2009).

O quarto bem democrático explicado por Smith (2009) é a **transparência**. Possui dois sentidos. Um deles é a publicidade dos processos e ações da instituição, referindo-se aos mecanismos que influenciarão na garantia da legitimidade e confiança da instituição perante a sociedade civil. O outro é a compreensão dos participantes acerca do processo no qual estão inseridos, ou seja, concerne à necessidade de permitir amplo conhecimento, por parte dos participantes e de observadores, das regras de funcionamento do processo participativo e da sua real função nesta arena. É crucial para o funcionamento da democracia.

Para que as instituições de democracia participativa possam de fato contemplar os cidadãos e cumpram com sua função, Smith (2009) ressalta a necessidade de observar: (1) de que forma a sociedade civil pode ser inserida no processo de tomada de decisão; (2) como os atores destas arenas podem ser ouvidos; e (3) se o processo de debate está aberto a representantes e observadores, por exemplo. Além das observações citadas anteriormente, deve ser considerado que os novos padrões de formulação de políticas públicas passam por uma diversidade de instituições de democracia participativa, tais como: conselhos gestores de políticas públicas, conferências, fóruns, orçamentos participativos, consultas e audiências públicas.

Estritamente sobre os conselhos gestores de políticas públicas, foco da presente pesquisa, estas arenas participativas tornaram-se uma institucionalidade amplamente consolidada. Estes canais de participação apresentam potencialidades e capacidades de constatar e revelar as demandas locais ao poder público, assim como de, juntamente com este, democratizar as definições em torno das políticas públicas.

Tal desenho participativo previsto na CF/1988 demanda constantes estudos de análise envolvendo se grupos sociais mais vulneráveis têm suas demandas apresentadas nos conselhos. Isto porque a inserção destas pessoas nas instâncias participativas tem sido dificultada pelas desigualdades sociais e econômicas, o que tenderia a uma reprodução das estruturas decisórias já presentes na política brasileira, ao invés de ampliar a inserção da sociedade civil nas instituições e

espaços de políticas públicas (SANTOS JR.; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004; BRAGA; PESSALI, 2018). As competências dos conselhos, sua paridade e forma de composição, abertura à participação direta do cidadão, organismo de vinculação no Poder Executivo são características básicas do desenho institucional dos conselhos, as quais permitem avançar nos estudos sobre a capacidade inclusiva da sociedade civil na discussão e deliberação das políticas públicas sociais.

Fundamentada nas premissas envolvendo a democracia participativa, a inclusão do cidadão e os conselhos gestores de políticas públicas, a pergunta norteadora para esta investigação é: De que forma a **inclusão** está concebida no Conselho Municipal de Esportes de Curitiba, e como os atributos **presença** e **voz** se materializaram nesta instituição de democracia participativa desde sua recriação, em janeiro de 2015, até fevereiro de 2018?

Com base nessa pergunta, esta pesquisa teve como objetivos específicos:

- Compreender como está instituída, legalmente, a inclusão no CME;
- Diagnosticar de que forma está concebida a inclusão da sociedade civil no CME, analisando se os atributos presença e voz dos seus atores estão sendo contemplados conforme a legislação;
- Identificar os representantes que tiveram presença e voz nas discussões e deliberações pertinentes ao CME;
- Identificar a participação dos diversos atores nos debates, na formulação de propostas e nas deliberações.
- Constatar em que dimensão a voz dos representantes da sociedade civil está contemplada nas atas do CME (falas informativas, propositivas, endossantes, deliberativas, questionadoras, discordantes);

O recorte temporal adotado para a pesquisa é janeiro de 2015 (recriação do CME em sua nova versão) a fevereiro de 2018 (disponibilidade/divulgação da última ata e início da coleta de dados para a pesquisa). Metodologicamente a pesquisa é um estudo de caso com uso de material bibliográfico e documental (fontes secundárias), por meio de análise de conteúdo envolvendo leitura, codificação, categorização e quantificação dos dados, bem como seu tratamento e análise (LAKATOS; MARCONI, 2003; GIL, 2009; PRODANOV; FREITAS, 2013; BARDIN, 2016), contidos em atas e atos legais do CME; será uma pesquisa qualitativa,

aplicada e descritiva (GIL, 2002; GERHARDT, SILVEIRA, 2009; PRODANOV, FREITAS, 2013). A metodologia da pesquisa será detalhada no Capítulo 2.

A dissertação justifica-se posto que o entendimento da estrutura e funcionamento dos conselhos gestores é aspecto *sine qua non* para que se ampliem as possibilidades de torná-los bem-sucedidos, independente de suas atribuições (AVRITZER, 2011). Observe-se também que estes espaços institucionais requerem esforços variados, além de investimentos, o que fundamenta que seja direcionada atenção, não apenas por parte dos interessados em participar, mas também pelo meio acadêmico e pelo poder público para que seus objetivos sejam atingidos (DAGNINO, 2002).

Justifica-se também pelo ineditismo referente à produção acadêmica direcionada à análise da inclusão da sociedade civil no CME em si. Tal feito possibilitará agregar informações tanto à comunidade acadêmica, com os resultados obtidos e discussão referendada pela fundamentação teórica, como à sociedade civil, com o intuito de aumentar o entendimento de questões relacionadas ao tema, por meio de um estudo empírico. Neste tocante, além de contribuir para a ampliação de estudos que auxiliam a construir práticas participativas mais robustas nos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil, fica a possibilidade de colaborar para o aperfeiçoamento do funcionamento destes canais de participação democrática e de controle social.

Após esta introdução apresenta-se o método de pesquisa utilizado para o desenvolvimento do estudo. A fundamentação teórica encontra-se a partir do Capítulo 3, e inicia tratando sobre a democracia participativa no Brasil. Neste capítulo são apresentados breve resgate histórico sobre a participação da sociedade civil na conjuntura política brasileira, as características e possibilidades institucionais da democracia participativa e os conhecimentos sobre os conselhos gestores de políticas públicas.

No Capítulo 4 são apresentadas a estrutura e as bases do funcionamento do poder público na definição das políticas públicas de esporte, bem como as dimensões do esporte adotadas no Brasil. O Capítulo 5 aprofunda a fundamentação teórica sobre a presença e a voz como aspectos da inclusão. Também traz informações específicas sobre o CME de Curitiba, os dados coletados nas legislações e atas do conselho, e a análise fundamentada na perspectiva da inclusão como bem democrático (SMITH, 2009).

2 MÉTODO DE PESQUISA

Leonardo Avritzer (2008) ressalta a necessidade de análises criteriosas por meio de estudos que objetivem verificar se os conselhos de políticas públicas estão cumprindo com as expectativas de serem instituições que privilegiem uma democracia mais participativa. Uma estratégia de proceder à investigação é por meio do quadro analítico das instituições participativas, proposto por Graham Smith (2009).

A análise dos arranjos participativos proposta pelo autor está voltada para a identificação de qual bem democrático estaria presente na instituição, em que intensidade e por quais meios, além das formas particulares de combinação destes bens. A metodologia de análise proposta pelo autor pretende justamente identificar esses elementos de participação da sociedade civil nas deliberações das políticas públicas (SMITH, 2009).

Para tanto, esta pesquisa fez o uso parcial do quadro analítico de Smith (2009) com o objetivo de investigar a capacidade do novo desenho institucional do CME em produzir inclusão da sociedade civil por meio dos atributos presença e voz, após sua recriação. Envolveu a análise de dados obtidos em documentos publicados entre janeiro de 2015 e fevereiro de 2018 e utilizou principalmente estudos das áreas de Ciências Sociais Aplicadas, Ciência Política, Direito, Gestão Pública e Educação Física para fundamentar a pesquisa e discutir os resultados.

Metodologicamente, a pesquisa pode ser classificada como um estudo de caso, ou seja, é uma categoria de pesquisa que envolve a investigação de um fenômeno social contemporâneo (o **caso**) em profundidade e em seu contexto de mundo real (YIN, 2015). Neste método de estudo o pesquisador tem por objetivo conhecer detalhadamente determinada realidade e apresentá-la conforme sua percepção. A investigação será desenvolvida por meio de pesquisa qualitativa a qual examina um fato contemporâneo em seu contexto, buscando explicações convincentes para situações que abranjam fenômenos sociais mais complexos (GERHARDT; SILVEIRA, 2009; GIL, 2009; PRODANOV; FREITAS, 2013; YIN, 2015). O Quadro 1 sumariza a classificação adotada para a pesquisa:

QUADRO 1 - CLASSIFICAÇÃO METODOLÓGICA DA PESQUISA

TIPO DE PESQUISA				CARACTERÍSTICAS		
Estratégia de pesquisa	Quanto à natureza	Quanto aos objetivos	Quanto à abordagem do problema	Procedimentos técnicos	Gerais	Tipos de instrumentos
Estudo de Caso	Aplicada	Descritiva	Qualitativa	Pesquisa Bibliográfica	Materiais elaborados sobre o assunto	Fontes bibliográficas
				Pesquisa Documental	Materiais que ainda não receberam tratamento analítico	Fontes secundárias ou de segunda mão

FONTE: elaboração própria com base nos autores consultados (2018).

Este estudo de caso refere-se se à análise do CME de Curitiba, por meio da concepção teórico-metodológica de Graham Smith (2009), para ali identificar o bem democrático **inclusão** em suas manifestações como a presença e a voz da sociedade civil.

Quanto à sua natureza, classifica-se como uma pesquisa aplicada, uma vez que pretende produzir um conjunto de informações voltado à elucidação de questões referentes a problemas específicos de uma determinada realidade (GIL, 2002; GERHARDT; SILVEIRA, 2009; PRODANOV; FREITAS, 2013). Quanto aos seus objetivos, a pesquisa é descritiva, pois visa descrever os fatos observados e registrados, suas características, natureza, relação com outros fatos, classificando, explicando e interpretando-os, sem interferência do pesquisador (GIL, 2002; GERHARDT; SILVEIRA, 2009; PRODANOV; FREITAS, 2013).

As características acima foram definidas para esse estudo uma vez que ele pretendeu investigar como a sociedade civil pode participar, conjuntamente ao poder público, na elaboração e nas tomadas de decisões referentes às ações governamentais e às políticas públicas para o esporte e lazer do município de Curitiba, intermediado pelo CME. Para tanto, foram analisados todos os assuntos em pauta nas suas reuniões (doze reuniões na primeira gestão e seis reuniões na segunda gestão do conselho), identificados os que receberam maior atenção, quem teve voz mais ativa nos assuntos mais complexos, quais as deliberações assumidas, entre outros.

Desta forma, as falas percebidas por meio das leituras dos registros em atas do CME e suas características foram classificadas em categorias de assuntos para

análise, interpretação e explicação. Debruçar-se sobre as manifestações dos atores que ocuparam esta arena de participação visa entender as defesas de pontos de vista de uma gama de instituições governamentais e não governamentais, em torno da organização e defesa de seus interesses.

Um dos focos na análise do CME está voltado para a percepção de como grupos distintos, ou até mesmo cidadãos sem vínculo institucional, têm participado dos diálogos para a elaboração de ações voltadas ao esporte e lazer na cidade de Curitiba. As participações têm acontecido? Quais as demandas apresentadas? Representam uma mobilização social? Qual o caráter destas participações?

Quanto aos procedimentos técnicos, este estudo de caso utilizou-se das pesquisas bibliográfica e documental (fontes secundárias), realizando-se análise de conteúdo. A pesquisa bibliográfica aqui é utilizada como parte deste, visando reunir conhecimentos e informações prévios referentes ao problema a ser investigado. O levantamento bibliográfico coloca o pesquisador em contato direto com o material já produzido sobre a temática, como artigos científicos e livros, por exemplo (GERHARDT; SILVEIRA, 2009; PRODANOV; FREITAS, 2013).

A pesquisa documental está baseada em materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou ainda que, de acordo com os objetivos de pesquisa, podem ser reelaborados. Neste tipo de pesquisa podem ser utilizadas as mais variadas fontes para análise: relatórios, documentos oficiais, jornais, fotografias, etc. Tipologicamente, os documentos utilizados na pesquisa são classificados como fontes de segunda mão ou documentos que, de alguma forma, já foram analisados (GERHARDT; SILVEIRA, 2009; GIL, 2009; PRODANOV; FREITAS, 2013).

A técnica de análise de conteúdo, nesta pesquisa utilizada para analisar os assuntos abordados no CME, permite ao pesquisador realizar descrição sistemática e objetiva do conteúdo dos documentos utilizados para a coleta de dados. Pretende-se evidenciar a existência de relações entre o fenômeno pesquisado e fatores afins (LAKATOS; MARCONI, 2003; BARDIN, 2016). A análise pode compreender as seguintes fases: codificação, categorização e quantificação dos dados, tratamento/análise dos dados (BARDIN, 2016).

Por fim, quanto à abordagem do problema a pesquisa é qualitativa. As pesquisas qualitativas utilizam interpretação dos fenômenos e atribuição de significados aos dados obtidos, sendo o significado, o porquê das coisas, e o

processo os focos principais de abordagem. O objetivo da pesquisa é disponibilizar novas e aprofundadas informações (GERHARDT, SILVEIRA, 2009; PRODANOV, FREITAS, 2013).

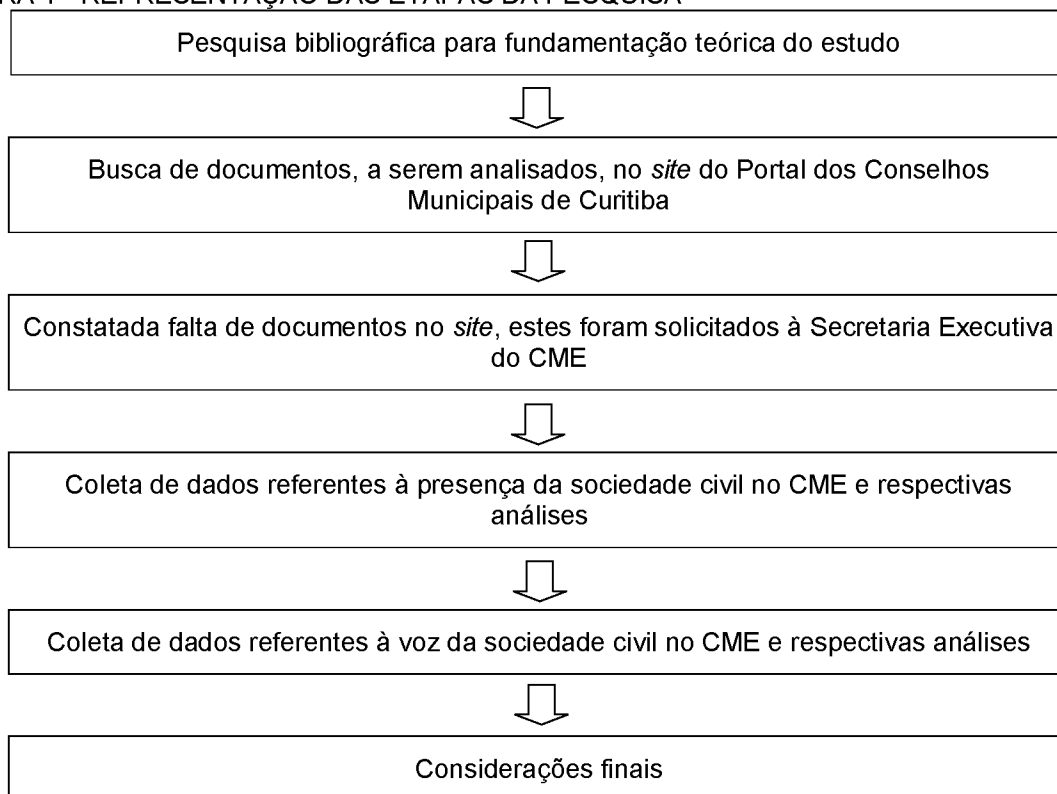
Neste tocante, a pesquisa iniciou com a revisão do corpo teórico das temáticas envolvidas, organizando-se uma listagem bibliográfica composta por artigos, livros, teses e dissertações, no entanto, sem a necessidade de ler ou fichar todo o material identificado neste momento. O levantamento bibliográfico foi realizado na internet (Google Acadêmico, Google, *site* de periódicos da CAPES), em bibliotecas universitárias de Curitiba, tanto por assunto como por autor e título de obras. Os assuntos pesquisados foram referentes à democracia participativa, conselhos gestores de políticas públicas, gestão do esporte no Brasil, Conselho Municipal de Esportes de Curitiba e metodologia científica.

Na sequência deste levantamento bibliográfico inicial, realizou-se uma triagem das obras e estabeleceu-se a ordem de leitura das mesmas. Todavia, houve a necessidade de alteração desta ordem pela necessidade de buscar entendimentos complementares sobre o assunto estudado no momento, dirimindo dúvidas pendentes. A fase seguinte da pesquisa envolveu a coleta de dados para análise interpretação.

No que concerne ao aprofundamento sobre o bem democrático **inclusão** (aspectos presença e voz da sociedade civil), cabe registrar que a definição adotada para o estudo refere-se à possibilidade de participação da sociedade civil nos arranjos democráticos, averiguando: como é feita a composição do conselho (maneira ampla ou restrita) e quem pode ser conselheiro; se atores externos ao conselho têm direito à participação; qual o grau de igualdade entre os participante; quem pode se manifestar e votar nas deliberações.

Assim, conforme Smith (2009), a inclusão refere-se à forma de realização da igualdade política entre atores envolvidos na arena de discussão, e pode ser analisada quanto à presença e voz destes atores. A Figura 1 esquematiza o desenvolvimento da pesquisa:

FIGURA 1 - REPRESENTAÇÃO DAS ETAPAS DA PESQUISA



FONTE: elaboração própria (2018).

Direcionada pelas concepções e definições assumidas por Smith (2009), iniciando o processo de coleta de dados sobre a presença da sociedade civil no CME apresenta-se brevemente o Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba. Este Portal virtual foi idealizado (2014) e implementado (2015) pela Prefeitura de Curitiba em parceria com o Núcleo de Estudos em Instituições (NINST) do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná. Tem por objetivo o fortalecimento da democracia participativa e a valorização das funções dos conselhos municipais, privilegiando o diálogo entre o poder público e a sociedade civil local, além da transparência no município (BARDDAL, 2017).

Nesse Portal os conselhos municipais têm a possibilidade de disponibilizar informações nas seguintes categorias: calendário de ações do conselho, notícias, localização, composição, legislações, atas/deliberações, eventos, links relacionados e o fale com o conselho (PMC, 2018). Abaixo, o Quadro 2 disponibiliza informações referentes aos documentos produzidos ou originados por demanda do CME e que foram utilizados neste estudo:

QUADRO 2 - DOCUMENTOS DISPONÍVEIS NO PORTAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE CURITIBA E A SEREM ANALISADOS

TIPOS DE DOCUMENTOS	QUANTIDADE
Leis, Decretos e Regimento Interno	
Lei	1
Decreto	2
Regimento Interno	1
Atas	
Reunião Ordinária	16
Reunião Extraordinária	2
Listas de presença	
Reunião Ordinária	16
Reunião Extraordinária	2

FONTE: a autora, com base em informações disponíveis no Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba ou fornecidas pela Secretaria Executiva do CME (2018).

Para estabelecer o diagnóstico da inclusão por meio da presença dos atores no CME, inicialmente foram coletados dados na sua Lei de Criação e no seu Regimento Interno. O objetivo era verificar como foi estabelecida a composição do CME, ou seja, sua estrutura e base de funcionamento.

Em seguida, passou-se para a leitura das atas das reuniões plenárias. O recorte temporal adotado para a pesquisa foi de janeiro de 2015 (recriação do CME) a fevereiro de 2018. Neste período houve duas gestões no conselho: a primeira gestão refere-se ao período de junho de 2015 a maio de 2017 e a segunda gestão ao período de junho de 2017 a maio de 2019. Porém, devido à necessidade de disponibilidade/divulgação das atas e início da coleta de dados para a pesquisa, ficou definido que a última reunião plenária a ser analisada no estudo seria a de fevereiro de 2018.

Os dados obtidos foram compilados para planilhas, apresentados por meio de quadros, tabelas e gráficos, e em seguida analisados. Envolveram a busca de informações para o estabelecimento dos percentuais de presenças e ausências dos atores envolvidos com o CME (representantes governamentais e não governamentais, atores externos governamentais e não governamentais, presença da Secretaria Executiva do conselho).

A presença da instituição foi computada quando o titular ou o suplente, ou ainda os dois, participaram da reunião, comparando-se as assinaturas nas listas de presença e o uso da voz pelos representantes. Ao realizar esta comparação, percebeu-se que as assinaturas constantes nas listas de presenças, algumas vezes não condizem com a real presença dos representantes, pois aconteceu do conselheiro estar na reunião, fazer o uso da voz e não constar sua assinatura na

lista de presença. Neste caso, considerou-se a presença do conselheiro pela manifestação de voz.

A inclusão por meio da voz também envolveu a compilação de dados em planilhas, elaboração de quadros ou tabelas, bem como de gráficos. Para o estabelecimento das frequências de assuntos abordados nas reuniões do CME em ambas as gestões, estes foram divididos em seis categorias: (1) rotina de reunião plenária, com quatro assuntos; (2) estrutura e funcionamento do CME, com oito assuntos; (3) estrutura e funcionamento da SMELJ, com oito assuntos; (4) divulgação de situações consolidadas, com doze assuntos; (5) apresentação de propostas originadas na SMELJ, com nove assuntos; (6) assuntos originados no CME, com oito assuntos diferentes.

Também são apresentados gráficos referentes aos dados obtidos para o uso da voz, ou fala, tanto por instituições representantes como por segmento ou área de atuação (governamental e não governamental) em cada gestão. Foram feitas também nuvens de palavras com o intuito de verificar quais palavras aparecem com maior frequência nas reuniões.

A utilização da técnica de nuvem de palavras como ferramenta para análise de conteúdo tem conquistado espaço nas mais diversas atividades, inclusive a pesquisa. A técnica permite uma representação visual da composição de um texto, atribuindo tamanho maior quanto maior for a frequência da palavra (LE MOS, 2016). Aqui a técnica foi aplicada às palavras registradas nas atas das reuniões plenárias da primeira e segunda gestão do CME. Para tanto, inicialmente foram estabelecidas quatro categorias para a classificação das palavras: (1) Temática do CME; (2) Espaços; (3) Atores do CME; (4) Legislação.

As palavras que tiveram uma frequência maior ou igual a dez, em cada gestão, foram representadas na nuvem de palavras e classificadas nas categorias. Utilizaram-se dois *sites* para a obtenção da contagem das palavras e para a representação visual das mesmas: *Wordclouds*² e *Wordart*³. No primeiro site citado foram realizadas as contagens das palavras, no segundo foi utilizada a representação da nuvem de palavras. Houve a necessidade da utilização de duas ferramentas, pois no *Wordclouds* nem todas as palavras classificadas, e de interesse da pesquisa, eram representadas na nuvem.

² <https://www.wordclouds.com>

³ <https://wordart.com>

Optou-se por agrupar as palavras com variação de gênero e número gramatical em apenas uma palavra, além da escrita com letra maiúscula e minúscula. Um exemplo é a palavra 'conselheiro'. Nesta palavra foram contabilizadas outras variantes: conselheiros, conselheira, conselheiras, Conselheiro, Conselheiros, Conselheira, Conselheiras. Concomitantemente à identificação das palavras que aparecem o mínimo de vezes estipulado, procedeu-se à classificação das mesmas e à indicação da frequência de cada uma. As palavras foram representadas juntas na nuvem, independente da categoria a que pertencem.

A representação gráfica foi realizada por meio do site *Wordart*. Por envolver um número grande de palavras para cada gestão, a maioria delas ficou ilegível. Neste caso, optou-se por disponibilizar aos interessados os *links* das imagens para que estas possam ser consultadas na *web*. A vantagem desta ferramenta é que, ao passar o *mouse* pelas palavras constantes na nuvem, estas são ampliadas, permitindo a nítida identificação.

Finalizando a coleta e apresentação dos dados, foi realizada a classificação do uso da voz realizada pelos representantes da área não governamental nas reuniões plenárias. A nomenclatura e definição adotadas para a referida classificação seguem abaixo:

- Informativas - destinado a informar, explicar, orientar (DICIO, 2018; SINÔNIMOS, 2018);
- Propositivas - relativo ao que se propõe; "[Retórica] Referente à parte do discurso em que há a apresentação do tema" (DICIO, 2018);
- Endossantes - relativo a apoio, garantia (SINÔNIMOS, 2018);
- Deliberativas - refere-se à decisão após consulta ou reflexão (DICIO, 2018; SINÔNIMOS, 2018);
- Questionadoras - que questiona, argumenta (DICIO, 2018; SINÔNIMOS, 2018);
- Discordantes - que não concorda com, é desigual, heterogêneo, divergente (DICIO, 2018; SINÔNIMOS, 2018).

Ao término da dissertação, foram apresentadas algumas considerações sobre a pesquisa envolvendo conclusões, dificuldades e sugestões para novas pesquisas. O próximo capítulo inicia o embasamento teórico para a pesquisa.

3 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL

Embora muito já tenha sido produzido a respeito da participação, comprovando uma longa tradição de estudos e análises em diferentes áreas acadêmicas, observa-se uma gama de significados e sentidos distintos para este termo. A palavra **participação** é uma das mais utilizadas tanto no vocabulário político como no científico e no popular, e dependendo da época associa-se a termos como representação, organização, democracia, cidadania, entre outros (GOHN, 2011a).

Neste capítulo serão abordados assuntos referentes aos sentidos atribuídos à palavra participação e como se tornou uma das aspirações brasileiras. Está presente também uma reflexão sobre a insatisfação dos cidadãos com a democracia representativa, trazendo como alternativa a este quadro os conselhos gestores de políticas públicas. Estes canais participativos serão apresentados como uma das possibilidades de relacionamento entre a sociedade civil e o poder público, explicitando suas características, competências e formas de composição. A relação de forças e disputa de poder nos conselhos gestores de políticas públicas encerrará a fundamentação deste capítulo.

3.1 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO

Questões que envolvem o universo da participação têm raízes muito antigas e seu entendimento conduz à compreensão do processo de democratização das sociedades. Vários teóricos, clássicos e contemporâneos, fundamentaram o sentido atribuído à participação, sendo algumas formas consideradas clássicas e que originaram significados e interpretações distintos: liberal, autoritária, revolucionária e democrática, ou a combinação de algumas delas (GOHN, 2011a).

Contextualizando brevemente cada forma clássica, a participação liberal segue os pressupostos básicos do liberalismo, o qual busca assegurar a liberdade individual. Tem por objetivo fortalecer a sociedade civil para evitar ingerências do Estado, baseando-se no princípio de igualdade da democracia. A participação é um instrumento que auxilia na busca pela satisfação das necessidades sociais e que possibilita ao cidadão a manifestação de suas preferências antes da tomada de decisão pelo poder público (GOHN, 2011a).

Desta concepção derivaram a participação corporativa, em que o processo participativo está aliado à existência de organizações da sociedade em busca do bem comum, e a participação comunitária, em que a sociedade se fortalece intermediada pela integração entre os órgãos representativos e deliberativos da sociedade e os órgãos administrativos do Estado. A combinação delas origina a participação corporativa-comunitária, que se caracteriza pela forma institucionalizada, isto é, a sociedade organizada participando mais ativamente junto aos aparelhos estatais, fundindo as esferas pública e privada. Seriam as propostas de conselhos brasileiros nos anos de 1980 (GOHN, 2011a).

A forma autoritária da participação pretende a integração e o controle da sociedade e da política, tendo como arena participativa as políticas públicas estabelecidas no modelo *top-down*, objetivando apenas diluir os conflitos sociais, ou seja, tendo a participação apenas como referendadora das decisões tomadas pelo governo. Ocorre em regimes políticos autoritários de massa de direita e de esquerda e em regimes democráticos representativos, por meio da participação de natureza cooptativa (GOHN, 2011a).

Já a participação democrática tem como princípio regulador a soberania popular e desenvolve-se tanto na sociedade civil como no plano institucional ou instituições políticas formais. O processo eleitoral é o critério supremo de organização dos cidadãos na representação institucionalizada (GOHN, 2011a).

Na participação revolucionária o objetivo é organizar-se coletivamente para lutar pela divisão do poder político e pelas relações de dominação. Teóricos e ativistas defendem a substituição da democracia representativa pela democracia participativa, a qual implica na redistribuição total do poder para que seu controle esteja nas mãos da comunidade (GOHN, 2011a).

Como exemplo de combinação entre as formas de participação cita-se a concepção democrático-radical. Nela o objetivo é o fortalecimento da sociedade para a estruturação de alternativas que direcionem para uma nova realidade social na qual as exclusões, discriminações, injustiças e desigualdade seriam ausentes. Esta concepção é marcada pelo pluralismo e os indivíduos são considerados **cidadãos** que dividem as responsabilidades na gestão da coisa pública. Esta concepção inspirou várias experiências participativas no Brasil nos anos 2000 (GOHN, 2011a).

Por meio do entendimento da participação da sociedade civil no processo das políticas públicas é possível a compreensão da democratização da sociedade

brasileira, reportando às lutas pelo direito à cidadania, aos direitos sociais e, conseqüentemente, por melhores condições de vida (GOHN, 2011a). A partir da década de 1990, as reivindicações da sociedade organizada pela participação na gestão pública ficaram mais evidentes buscando uma nova relação entre sociedade e Estado, embora esta conquista venha se efetivando a passos lentos. Isto por que o Estado brasileiro torna-se timidamente mais permeável à sociedade civil organizada e articulada (ABERS; KECK, 2008; MARTINS *et al.*, 2008).

Este cenário fundamenta-se no novo desenho do papel do Estado, com origem na virada do Século XX para o Século XXI, e que tinha por objetivo a definição de um arranjo institucional que viabilizasse a execução da estratégia escolhida para o desenvolvimento adotado para o país. O Estado passa a ter articulações importantes não apenas com organizações externas à sua estrutura, de nível local, regional e internacional, mas também com a sociedade civil, que volta a participar com maior ênfase no governo. Essa nova configuração intensificou o processo cooperativo entre diferentes atores, de maneira a viabilizar acordos e soluções para interesses comuns (SANTOS; AVRITZER, 2002; DIAS; CARIO, 2014).

Para Dias e Cario (2014), a perspectiva agora se volta aos problemas sociais, sendo necessária a busca de soluções para problemas específicos. Neste contexto, a triangulação-chave entre esfera governamental local, participação da sociedade e perspectiva regional é o potencial caminho para a solução de questões sociais. Assim, o Estado deve passar a ser um local:

[...] articulador das relações locais, regionais, nacionais e internacionais, e avançando no sentido de fazer com que este processo produza mais do que crescimento econômico: que seja fruto de um projeto de Estado que tenta promover o avanço da industrialização com respeito aos problemas sociais. Por contar, para tanto, com o envolvimento da sociedade civil e da comunidade na solução das questões específicas, traduz-se, por consequência, num reforço ao movimento rumo ao fortalecimento da democracia. (DIAS; CARIO, 2014, p.19).

Uma característica das sociedades modernas é a demanda, ao poder público, de desafios relacionados à qualidade dos serviços públicos e à elaboração de políticas públicas voltadas às temáticas essenciais e primordiais para a população (MARTINS *et al.*, 2008).

Todavia, existe uma grande diversidade e amplitude no uso do termo de políticas públicas e este estudo não pretende fazer uma nova proposição. Porém, adota-se uma definição baseada em outras várias que se complementam. Merecem destaque Thomas Dye (2013) que sintetiza a definição como o que o governo escolhe fazer ou não fazer, e Laswell com a definição mais conhecida e que defende que decisões e análises sobre política pública necessitam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2006).

Nesta pesquisa, políticas públicas, tendo por base as diversificadas definições consultadas, referem-se à ação ou inação do poder público em relação a determinado problema social. Estão relacionadas às tomadas de decisões, envolvendo disputa de interesses entre governo e sociedade civil, com a intenção de implementar programas que influenciem a vida dos cidadãos de uma determinada sociedade. Também são reconhecidas como estratégias de intervenção e regulação do Estado, objetivando resultados e efeitos específicos em relação a determinado problema ou setor da sociedade (STAREPRAVO; MARCHI JR, 2015). Para Santos Jr., Ribeiro e Azevedo (2004), as políticas públicas referem-se às ações do Estado, tendo sido planejadas e executadas em parceria ou isoladamente, em prol da concretização de diferentes tipos de direitos, declarados e garantidos em lei.

A demanda brasileira por maior participação das classes sociais e grupos marginalizados, em instituições de tomada de decisão, levou ao interesse por uma representação mais autêntica. O anseio pela participação do cidadão nas tomadas de decisão foi desencadeado tanto pela mudança comportamental da sociedade brasileira como pela necessidade de transparência da gestão pública. No primeiro caso e por meio de um contexto de lutas, a sociedade almejava por uma cultura democrática voltada ao exercício da cidadania, possibilitando a inclusão de setores marginalizados da população. O segundo caso, exigiu a atualização da gestão pública relacionada aos processos administrativos e operacionais (MARTINS *et al.*, 2008).

De acordo com o poder público, a Reforma do Estado tinha por objetivo a formação de um aparelho de Estado forte e eficiente no Brasil e contemplava três dimensões: (1) a dimensão institucional-legal, voltada à descentralização da estrutura organizacional do aparelho do Estado por meio da criação de novos formatos organizacionais, entre eles as agências regulatórias e executivas, e as organizações sociais; (2) a dimensão gestão, caracterizada por uma maior

autonomia administrativa e pela implementação de três novas formas de responsabilização dos gestores (a administração por resultados, a competição administrada por excelência, e o controle social); (3) a dimensão cultural, visando uma mudança de mentalidade para a conquista de uma maior confiança da sociedade, ainda que limitada, própria da administração gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2006).

O pressuposto da Reforma era tornar o Estado mais eficiente e mais moderno para lutar contra o clientelismo e outras formas de captura do Estado, reduzindo o custo do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2006). Além disso, para lidar com essas e outras necessidades administrativas, a Reforma do Estado pretendia envolver atores externos ao governo, o que deveria viabilizar: uma administração pública democrática; gerenciamento da participação da sociedade civil; conciliar demandas sociais; capacidade técnica para definição de metas, estratégias e prioridades; lidar com relações de poder; gerir recursos escassos (MARTINS *et al.*, 2008).

Assim, a Reforma do Estado estava ancorada em eixos básicos: a privatização, a publicização e a terceirização. As mudanças que ocorreram nas políticas estatais, balizadas pela expansão dos elementos de mercado e a transferência da responsabilidade em executar a prestação de serviços públicos à população para a sociedade, iniciaria uma nova fase contra os direitos sociais instituídos pela CF/1988 (SILVA, 2001). Este cenário foi um dos responsáveis por desencadear o interesse da sociedade civil pelo efetivo direito de participação, junto ao poder público, para as deliberações em relação às políticas públicas sociais.

O ideário participativo, combinado com as exigências da CF/1988 e com seu amadurecimento com o passar dos anos, caracterizou a transição do regime militar ao democrático, iniciando a consolidação de um panorama diversificado de instituições participativas no sistema político brasileiro (SANTOS; AVRITZER, 2002; IPEA, 2013; ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015; AVRITZER; RAMOS, 2016; GOHN, 2016). Procurou-se concretizar e aperfeiçoar os mecanismos diversificados de democracia representativa, objetivando garantir mais participação popular e maior eficiência do sistema (KIERECZ, 2016).

A incorporação da sociedade civil na deliberação das políticas públicas foi possibilitada por tal institucionalização que, num primeiro momento, anos de 1990, caracteriza-se pelo esforço em implementar, ampliar e diversificar os espaços

institucionais de participação. Num segundo momento, a partir do ano 2000 aproximadamente, buscou-se o aperfeiçoamento das formas de gestão deliberativa nestes espaços (AVRITZER, 2008; IPEA, 2013; ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015; AVRITZER; RAMOS, 2016; GOHN, 2016; KIERECZ, 2016).

Os canais podem apresentar características de participação popular mais ativa ou passiva. Dependendo do tipo de gestão adotada pelo poder público, e dos desenhos institucionais destes canais, alteram-se as formas de inserção da sociedade civil na deliberação das políticas públicas⁴ (DIEGUES, 2013; AVRITZER; RAMOS, 2016; PEREIRA *et al.*, 2016).

Embora não tenha acontecido exatamente desta forma, com os novos mecanismos de gestão, as diferentes instituições e variadas formas de controle, a Reforma do Estado tenderia a contribuir tanto com a transparência e democratização da informação e do processo decisório, como com o aumento da eficiência do aparato público e a qualidade dos serviços públicos. O Estado passa então a direcionar suas ações para a satisfação das demandas e necessidades básicas da população, tendo como meta estabelecer canais de diálogo com a sociedade, propiciar a participação democrática na gestão das políticas bem como do controle público das mesmas, por meio das instituições participativas (MARTINS *et al.*, 2008).

A possibilidade de acesso e participação da sociedade civil brasileira na política e na gestão da *res-pública* teve início, primeiramente, com o exercício do direito ao voto e, em seguida, pelo controle social. Todavia, a participação do povo ainda não tem ocorrido de maneira efetiva, mesmo após o período de exclusão cívica ocorrido até 1988 (OLIVEIRA; CATAPAN; VICENTIN, 2015).

Para Gomes (2015, p.904), o controle social refere-se a "um controle ascendente, associado à responsividade e à responsabilização do governo em uma relação constante e não eleitoral com a sociedade". Ele tem por objetivo garantir que o poder público atue conforme os princípios estabelecidos pelo ordenamento jurídico, especialmente: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (MATIAS-PEREIRA, 2010). Acrescente-se que:

[...] todo controle social requer participação, e que toda participação só é possível em estados que mais do que se intitularem democráticos, recebem

⁴ Para melhor entendimento sobre as características dos diferentes desenhos participativos, sugere-se a leitura do artigo **Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas** (IPEA, 2010).

e desenvolvem em seu meio pressupostos culturais, sociais, políticos e educacionais que privilegiam a existência de cenários de interlocução das demandas públicas, permitindo uma verdadeira atuação da sociedade sobre ela mesma. (BITENCOURT; PASE, 2015, p. 294).

A insatisfação dos cidadãos pela democracia representativa não é uma exclusividade brasileira. Na complexa conjuntura da representação, os interesses de quem vota geralmente não estão sendo considerados e conectados com os interesses dos representantes eleitos e com a atitude destes no exercício do mandato (KIERECZ, 2016). Assim, "[...] o sistema eleitoral da democracia representativa, por si só, não é capaz de garantir o interesse do povo, o interesse geral." (KIERECZ, 2016, p.368).

Para Alves e Oliveira (2015) o argumento de que a democracia representativa possui dificuldade institucional de agregar os interesses individuais de maneira justa, seja para as majorias ou para as minorias, passa pela organização de um sistema eleitoral adequado, incremento dos canais de participação popular, cultura da transparência, por exemplo. E, para estes mesmos autores, o cenário pode ser entendido como hiperpolitização e avivamento da participação popular na política, mesmo que acontecendo em momentos distintos: manifestações populares, eleições, audiências públicas, entre outros.

Todavia, estudos envolvendo a América Latina apontam uma intensa desconfiança nas instituições públicas, tais como partidos políticos e casas legislativas, sendo no Brasil liderada especialmente pelo Congresso Nacional (FUKS, 2016). A desconfiança, a insatisfação e a distância entre os anseios dos cidadãos e dos tomadores de decisão, podem levar a certa resistência à participação da sociedade civil na vida política do país, inclusive nos conselhos gestores de políticas públicas (FUKS, 2016; SMITH, 2009).

O fundamento para tal desconfiança estaria no incremento de cidadãos críticos, capazes de reflexões e avaliações bem respaldadas sobre a política podendo nascer "no momento em que as instituições não atendem as exigências da democracia. É plausível supor, portanto, que no momento em que as instituições respondam de forma positiva, ocorra aumento e não diminuição da confiança." (FUKS, 2016, p. 221). Nesta perspectiva, a confiança da sociedade civil deve ser um dos quesitos a ser buscado pelas instituições de democracia participativa, pois:

Uma vez que sejam capazes de sinalizar universalismo, imparcialidade, justiça e probidade, assegurando que os interesses dos cidadãos são levados em conta no processo político, as instituições ganham a confiança dos cidadãos. *Em sentido contrário*, quando prevalece a ineficiência ou a indiferença institucional diante de demandas para fazer valer direitos assegurados por lei ou generalizam-se práticas de corrupção, de fraude ou de desrespeito ao interesse público, instala-se uma atmosfera de suspeição, de descrédito e de desesperança, comprometendo a aquiescência dos cidadãos à lei e às estruturas que regulam a vida social; floresce, então, a desconfiança e o distanciamento dos cidadãos da política e das instituições democráticas. (MOISÉS; CARNEIRO, 2008, pp.38–39).

Ao pensar as instituições públicas pelo viés da confiança, passa-se a refletir que a participação da sociedade civil na gestão pública pode despertar o interesse cada vez maior do cidadão na defesa de suas demandas e ideias. Como consequência, poderia ser observado o aumento da confiança destes quando as instituições cumprem com o papel para o qual foram constituídas (FUKS, 2016). Isto posto, a democracia participativa, além de necessária e legítima nos espaços públicos de deliberação, remete a uma concepção distinta envolvendo a representação de causas e ideias (BUVINICH, 2014). Por isso os defensores da democracia participativa enfatizam a necessidade canais para a atuação dos cidadãos para além da escolha de seus representantes governamentais (GOHN, 2016). Assim, Smith (2009) defende:

A incorporação de inovações democráticas que aumentam e aprofundam a participação dos cidadãos na tomada de decisões políticas pode, portanto, ser entendida como uma estratégia (entre outras) para reengajar uma cidadania desiludida e desencantada. (SMITH, 2009, p.4 - tradução nossa).

A disputa por espaço no aparato governamental e na definição de políticas públicas pôs em questionamento o monopólio do Estado como único gestor da coisa pública. O controle público sobre o Estado tem a chance de acontecer por meio da gestão participativa, da cogestão e dos canais de interação entre Estado e sociedade, validando e legitimando interesses e parâmetros sobre o que é justo e injusto, permitido e proibido (MARTINS *et al.*, 2008). Ao viabilizar, na prática, o que está assegurado na legislação em relação à participação da sociedade civil na elaboração, implementação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas, o governo tende a atrair legitimidade e sustentabilidade política para seus projetos e programas. Isto pode ajudar as gestões a serem mais eficientes do que aquelas em

que o processo decisório das políticas públicas está limitado aos burocratas especializados (MARTINS *et al.*, 2008).

A participação tende a gerar atitudes de integração, cooperação e comprometimento com a tomada de decisão na gestão pública. Este seria o sentido educativo da participação que, com a sua prática, pode formar cidadãos ativos e voltados para os interesses coletivos e para as questões políticas. Por se tratar de um processo de socialização, quanto mais o cidadão participar maiores serão suas chances de estar habilitado e capacitado a participar (SMITH, 2009; GOHN, 2016).

Assim, a democracia participativa acontece no momento em que a sociedade civil passa a compartilhar responsabilidades com o poder público, disputando espaço na definição da agenda pública, ou seja, é uma resultante do papel ativo do cidadão, por meio de sua interação e influência no processo de tomada de decisão política (DIEGUES, 2013; GOMES, 2015; GOHN, 2016).

Para que a democracia participativa se concretize a participação cidadã no processo de tomada de decisão é uma exigência. As relações democráticas contribuem para a politização dos cidadãos, uma das premissas para que estes possam ser capazes de exercer o controle sobre os governantes (GOHN, 2016). Neste contexto, as instituições participativas caracterizam-se por:

[...] articulación de participación y representación; la transformación de la sociedad civil en una organización política permanente; la interacción con partidos políticos y actores estatales; y, la importancia del diseño institucional para mejorar su efectividad y la interacción entre Estado y sociedad civil, más allá de la mera competición política. (AVRITZER; RAMOS, 2016, p. 2).

Para tanto, deve ser dada relevância ao desenho institucional dos canais que possibilitam a participação, pois as regras de funcionamento, sejam elas formais ou informais, propendem a influenciar as experiências participativas. Isto porque os desenhos institucionais não são neutros e suas variações e escolhas influenciam diretamente o processo e os resultados da participação política. São os desenhos institucionais que definem quem pode participar (composição, pluralidade e proporcionalidade), como os debates serão feitos, que assuntos podem ser discutidos, o poder dado a seus integrantes, as regras relativas ao processo decisório e à transparência, por exemplo (LÜCHMANN, 2002; LIMA, 2014; BRAGA; PESSALI, 2018).

Porém, Avritzer e Ramos (2016) explicitam que o conceito de instituição política não trata das práticas participativas, apenas das instituições que resultam do processo de autorização da representação. O fato de a instituição existir não garante que suas funções serão cumpridas e atingirão seus objetivos, ou seja, não garantem a influência, o controle e a decisão sobre determinadas políticas por parte da sociedade civil ou das instituições de participação. É necessária a incorporação dos cidadãos e da sociedade civil organizada na gestão das políticas públicas, incluindo a deliberação das mesmas (KLEBA; COMERLATTO; FROZZA, 2015). Isto indica a necessidade de compreensão das potencialidades e das limitações da participação popular nos arranjos participativos.

A concepção de cidadania desenhada na CF/1988 propiciou a ampliação do entendimento sobre as instituições políticas, o que permitiu que fossem incorporados ao Estado diferentes canais participativos, integrando os cidadãos nas deliberações das políticas públicas (AVRITZER, 2008). O Brasil passou a acumular experiências relacionadas à construção de espaços públicos voltados à participação, com desenhos e infraestrutura bem diversificados, objetivando a ampliação e a democratização da gestão pública. São resultados do processo constituinte e de sua regulamentação posterior (AVRITZER, 2008; KLEBA; COMERLATTO; FROZZA, 2015).

No entanto, viabilizar instituições não é o suficiente. É necessário que o cidadão se aproprie destes canais, além de adquirir uma cultura participativa, a qual passa pela adoção de políticas que amenizem a desigualdade e exclusão social políticas que amenizem a desigualdade e exclusão social. Entre elas, uma política de educação básica séria, estável, duradoura e comprometida com o aprendizado dos valores defendidos pela CF/1988 em prol desenvolvimento da cidadania. A cultura da participação deve estar pautada nos deveres e responsabilidades dos cidadãos para com seus semelhantes, Estado e *res-pública*, fomentados por mecanismos de democracia participativa (KIERECZ, 2016).

Para Kierecz (2016) a instrução do cidadão aplicada isoladamente possivelmente não apresentará os efeitos que dela se esperaria, porém, este é o início de uma possível mudança. Por meio do cidadão educado e interessado pelos assuntos da sua localidade e das localidades conectadas pode haver o compartilhamento de interesses e lutas por demandas em comum. Neste viés, o cidadão deve estar consciente de que:

[...] participar efetivamente de uma comunidade implica numa concepção de responsabilidade, que implica na compreensão das consequências do próprio comportamento e, numa concepção mais ampla, no cuidado com a coisa pública. Deve-se ter uma escola de pensamento, de participação ativa e de responsabilidade perante a comunidade, em que todos possam experimentar o real significado de Cidadania, da dignidade da consciência de ser membro de uma sociedade. (KIERECZ, 2016, p.378).

Além disso, a cultura participativa deve respeitar a autonomia dos cidadãos e seus direitos e, ocorrer em um terreno propício para que suas potencialidades possam manifestar-se. Na realidade brasileira, caracterizada pela exclusão social na política. Os governos e representantes políticos têm grande responsabilidade no suporte para a construção das condições que favoreçam a participação social (VENTURA *et al.*, 2017).

Nessa perspectiva, busca-se o fortalecimento de um regime democrático no qual os cidadãos tornem-se atores ativos no processo de tomada de decisão junto ao poder público (SANTOS JR.; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004). Para tanto, a participação da sociedade civil torna-se fundamental, pois são os processos participativos que direcionam aos acessos sociais e à cidadania, por meio das lutas da sociedade, visando melhores condições de vida aos cidadãos (GOHN, 2011a).

Assim, as instituições de democracia participativa referem-se às formas de relacionamento entre a sociedade civil e o poder público, viabilizando a participação de segmentos sociais e do cidadão comum na discussão, formulação e acompanhamento das políticas públicas (DAGNINO; TEIXEIRA, 2014; GOHN, 2016; LÜCHMANN; ALMEIDA; GIMENES, 2016). Tais instituições têm maior possibilidade de existência e funcionamento onde há descentralização administrativa⁵ da gestão pública. Tal descentralização foi um dos aspectos responsáveis pelo surgimento dos conselhos gestores e conferências públicas em vários países da América Latina, e orçamentos participativos no Brasil, cada qual com características peculiares (ABERS; KECK, 2008; GOHN, 2016).

Nesta seção, estabeleceu-se o entendimento de **participação** para este estudo, ou seja, foi adotada a classificação de **participação democrática**, cujo

⁵ A Professora Maria Sylvia Zanella di Pietro (1997) apresenta uma divisão didática para o entendimento das diferentes formas de descentralização. Para a estudiosa, na descentralização administrativa o ente central concede sua competência administrativa constitucional para entes da federação (estados, municípios e Distrito Federal), objetivando a realização de serviços públicos. Neste caso, os entes descentralizados, respeitada a subordinação a leis postas pelo ente central, podem gerir seus próprios negócios.

princípio regulador é a soberania popular. A soberania não se encontra apenas no processo eleitoral, mas também na atuação da sociedade civil, junto ao poder público, para a tomada de decisão em relação às políticas públicas. O fortalecimento da democracia no Brasil, impulsionado pela CF/1988, ocorre, também, pelo estabelecimento e incentivo à implantação de diferentes canais institucionais que permitem a participação mais direta do cidadão na vida política do seu município, estado e país, inclusive na elaboração, implementação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas. Entre estas instituições estão os conselhos gestores de políticas públicas, órgãos colegiados estudados com maior profundidade na próxima seção.

3.2 CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Considerando a relevância dos conselhos gestores de políticas públicas para a construção de um novo modelo de gestão, para a democratização e para a participação, a seguir será apresentado conteúdo direcionado ao tema específico dos conselhos gestores. Busca-se apresentar as áreas de conhecimento que dedicam estudos sobre a temática, contextualização histórica dos conselhos, como esses arranjos institucionais estão caracterizados, como podem desempenhar suas funções ou competências, como a participação, a transparência e o controle público estão presentes, entre outros.

No Brasil, os conselhos gestores de políticas públicas representam experiências inovadoras com potencial democrático, o que justifica o interesse pelo desenvolvimento de estudos sobre o assunto (LÜCHMANN, 2002). Com a ampliação do aparecimento dos conselhos gestores no sistema político brasileiro, várias áreas de estudos passaram a dedicar atenção ao tema, inclusive Ciências Exatas, Biológicas, Engenharias e o campo multidisciplinar, além das três áreas que recebem destaque: Ciências Sociais, Ciências da Saúde e Educação (BUVINICH, 2014; ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015).

Almeida, Cayres e Tatagiba (2015) identificaram que nessas três últimas áreas do conhecimento a maioria dos estudos concentra-se após 2006, indicando a consolidação deste objeto para as investigações científicas, sendo que, até a metade da década de 2000, percebeu-se uma tendência a estudos direcionados para a esfera municipal de governo e para as políticas públicas de saúde. A partir de

2006, o destaque ficou com estudos de natureza comparativa, diversidade das áreas de políticas e pesquisas de natureza teórica. Estas diferenças apresentam uma tendência de evolução e amadurecimento das investigações sobre a temática (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015).

Os novos padrões de formulação de políticas públicas deveriam passar pela atual diversidade de instituições de democracia participativa. Contudo, estudos verificaram que, em determinadas realidades, as expectativas otimistas em relação ao poder de tomada de decisão dos conselhos gestores ainda não têm sido observadas (BUVINICH, 2014; GOMES, 2015; KLEBA; COMERLATTO; FROZZA, 2015; AVRITZER; RAMOS, 2016; GOHN, 2016; LÜCHMANN; ALMEIDA; GIMENES, 2016; PEREIRA *et al.*, 2016).

Estudos têm identificado potenciais democratizantes e inclusivos nos conselhos gestores podendo beneficiar a gestão pública com seus debates variados e maior publicização das ações do poder público. Por outro lado, percebem-se limites no funcionamento operacional destes arranjos, além de a deliberação ainda não ocupar o lugar privilegiado que deveria (BUHRER, 2017), o que possibilitaria conferir mais justiça, maior legitimidade e eficácia para as decisões relacionadas às políticas públicas (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012).

Fazendo uma contextualização histórica breve, no Brasil, é possível resgatar a existência de diferentes tipos de conselhos originados no Século XX: (a) os conselhos criados pelo poder público executivo, objetivando a intermediação das relações estatais com os movimentos e organizações populares como, por exemplo, conselhos comunitários no final de 1970; (b) os populares, originados de setores organizados da sociedade civil ou de movimentos populares nas negociações com o poder público, foram os conselhos populares do final da década de 1970 e parte dos anos 1980; (c) conselhos exclusivamente compostos por especialistas em determinada temática, estes eram denominados conselhos de "notáveis"; (d) os institucionalizados, difundidos com maior intensidade a partir dos anos 1990, possibilitam a participação na gestão pública, sendo exemplos, os conselhos gestores setoriais ou conselhos gestores de políticas públicas, objeto deste estudo (GOHN, 2011b; LIMA, 2014; GOHN, 2016).

No caso de alguns conselhos, a definição da necessidade da participação da sociedade civil está explícita na CF/1988, como é o caso das áreas de saúde, educação, trabalho, assistência social e direitos da criança e do adolescente

(SANTOS JR.; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004; IPEA, 2013). Contudo, existem conselhos que se originaram das demandas por participação em políticas, sem que houvesse sistemas ou institucionalidades específicas, entre eles está o caso da segurança pública (IPEA, 2013).

A expectativa era de que os conselhos gestores pudessem cumprir com a expectativa da participação de grupos até então marginalizados. Por isso, os movimentos sociais mobilizaram-se para assegurar que a CF/1988 trouxesse garantias sobre a criação de mecanismos de participação direta nas diversas áreas de políticas públicas (ABERS; KECK, 2008).

Permitindo a inserção de temas novos e diversos atores sociais, os conselhos gestores, enquanto espaços permanentes devem possibilitar a participação da sociedade civil na definição de prioridades para a agenda política. Além disso, permitir formulações, implementações, acompanhamento e controle das políticas públicas, fortalecendo o processo de descentralização da gestão das mesmas e a partilha de poder (AVRITZER, 2008; MARTINS *et al.*, 2008; IPEA, 2013), muito embora, esta partilha possa transformar-se em disputa de poder.

Portanto, a inclusão nos conselhos gestores é fundamental para as instituições participativas e deve motivar o engajamento de cidadãos de todos os grupos sociais, inclusive os politicamente marginalizados. A incorporação de mecanismos específicos cuidadosamente estabelecidos pelas instituições democráticas, além de incentivos estruturais para garantir a presença e a voz entre os grupos marginalizados é central para a consideração da inclusão (SMITH, 2009).

A viabilidade do envolvimento do cidadão em todo processo de desenvolvimento de políticas públicas, e das ações governamentais delas decorrentes, pode favorecer inclusive a efetivação do controle social, o qual é verificado, pelo poder público, pela realização dos objetivos, processos e resultados das políticas em favor do bem estar da sociedade. Neste prisma, os cidadãos passam a requerer dos governos o compartilhamento da definição da agenda governamental e a garantia de que suas proposições políticas coletivas sejam consideradas na decisão final desta agenda (MARTINS *et al.*, 2008; SMITH, 2009; MATEOS, 2011; DIEGUES, 2013; SABIONI *et al.*, 2016).

Por meio da regulamentação constitucional, muito embora isto não garanta uma participação efetiva, os conselhos gestores de políticas públicas foram disseminados pelo Brasil nas três esferas de governo. Apresentam como

características fundamentais serem canais institucionais participativos, permanentes e plurais, paritários ou tripartites ou quadripartites, compostos por representantes governamentais (poder público / atores estatais / representantes da gestão) e não governamentais (sociedade civil / atores societais), buscando promover uma ligação entre os anseios e demandas da população e seus gestores locais, abrindo a possibilidade de discussão e compartilhamento de poder de decisão sobre o planejamento e gestão de políticas governamentais em diversas áreas, além do controle de recursos públicos e do fortalecimento da cidadania. Por força de lei, vinculam-se a órgãos públicos do Poder Executivo, com a responsabilidade de assessoria e suporte ao funcionamento das áreas em que atuam, voltados para políticas públicas específicas (LÜCHMANN, 2002; TATAGIBA, 2006; MARTINS *et al.*, 2008; IPEA, 2013; LIMA, 2014; GOMES, 2015; KLEBA; COMERLATTO; FROZZA, 2015; AVRITZER; RAMOS, 2016; GOHN, 2016). Porém, conforme evidencia Avritzer (2008), existe a necessidade de análises e reflexões criteriosas que permitam inferir se o funcionamento dos conselhos gestores está ocorrendo conforme instituído legalmente e de acordo com os anseios da população.

Identificados como uma das principais experiências de instituição de democracia participativa, os conselhos gestores, nas suas variadas temáticas, estão presentes na maioria dos municípios brasileiros e em ampla gama de áreas como: saúde, educação, habitação meio ambiente, assistência social, transporte, idoso, esporte, entre outros (LÜCHMANN, 2002; TATAGIBA, 2006; MARTINS *et al.*, 2008; IPEA, 2013; LIMA, 2014; GOMES, 2015; KLEBA; COMERLATTO; FROZZA, 2015; AVRITZER; RAMOS, 2016; GOHN, 2016).

As leis que criam os conselhos são responsáveis por estabelecer normas que definem a estrutura e funcionamento destas instituições, ou por indicar ato que fará sua regulamentação. A normatização advém de leis federais, mas podem existir normatizações complementares nos estados e municípios. Estes desenhos institucionais caracterizam-se, também, por não incorporar um grande número de atores sociais e pressupõe sanções em caso da não instauração do processo participativo em determinadas áreas. O repasse de verbas do Governo Federal para estados e municípios, bem como de estados para municípios, em alguns casos estão condicionados à sua implementação (AVRITZER, 2008; MARTINS, *et al.*, 2008; BUVINICH, 2014). Todavia, o adequado funcionamento dos conselhos

gestores depende de forte organização da sociedade civil e vontade política do governante (AVRITZER, 2008; MARTINS, *et al.*, 2008; BUVINICH, 2014).

As competências ou funções dos conselhos gestores conferem-lhes a prerrogativa de interferir na promoção e defesa dos direitos e interesses coletivos que estejam relacionados à sua área de atuação. Conforme a forma de intervenção, os conselhos podem ser classificados em consultivo, deliberativo, normativo, fiscalizador e controlador (MARTINS, *et al.*, 2008; IPEA, 2013; BUVINICH, 2014), podendo apresentar combinações heterogêneas destas competências (BUVINICH, 2014), além de variada capacidade de obter impactos reais nas decisões políticas.

Em 2014, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) publicou um estudo sobre o perfil dos municípios brasileiros, realizado em 2013. As definições sobre as competências/atribuições/funções dos conselhos, empregadas no referido estudo, são adotadas para a presente pesquisa:

- Consultivo – conselho que tem o papel exclusivo de estudar e indicar políticas ou ações, emitir pareceres e dar sugestões sobre as políticas, não possuindo poder decisório (MARTINS *et al.*, 2008; IBGE, 2014);
- Deliberativo – tem o papel de decidir sobre a administração de recursos e a implementação de políticas setoriais; tem o poder de discutir e decidir sobre os rumos das políticas públicas (MARTINS *et al.*, 2008; IBGE, 2014);
- Fiscalizador – aquele que fiscaliza a administração dos recursos da sua área de atuação, além da implementação e o funcionamento das políticas (IBGE, 2014); fiscalizar envolve execução orçamentária (KLEBA *et al.*, 2010);
- Normativo – responsável pelo estabelecimento de normas e diretrizes para as políticas, bem como para a administração de recursos setoriais (IBGE, 2014).

Além dessas funções, o conselho também pode ser controlador, embora esta classificação não conste nos estudos do IBGE (2014) e Martins *et al.* (2008):

- Controlador - controle direto da sociedade sobre as ações do governo; a sociedade participa controlando as atividades do Estado com a adoção de práticas que viabilizam mais transparência de informações (DIEGUES, 2013). Controlar envolve execução política (KLEBA *et al.*, 2010).

Para os conselhos serem efetivos, além do processo participativo é necessário focar, entre outros aspectos, no processo deliberativo, com isso poderá ser observado o resultado concreto da multiplicidade de interesses sociais

resultando em um propósito específico. Ainda que não sejam consenso, as decisões podem ser legítimas, pois a legitimidade está justamente no processo de discussão orientado pelos princípios da igualdade participativa, do pluralismo, da inclusão, da autonomia e do bem comum⁶ (BUVINICH, 2014).

Interprete-se este bem comum como interesses coletivos que, muitas vezes, são fragmentados. ou seja, determinada tomada de decisão pode não ser do interesse de toda uma população, mas atinge determinados grupos que podem beneficiar-se dela, melhorando suas condições de vida. Para isso, de acordo com Mezzaroba e Strapazzon (2012), as instituições democráticas necessitam adotar uma forma adequada para abordar e estimular os bens estabelecidos pela CF/1988, o que envolve a interpretação e articulação dos princípios e direitos fundamentais sociais estabelecidos pela CF/1988.

Para Smith (2009), a deliberação em uma instituição constituída paritariamente e que ofereça ao cidadão um papel de protagonista nas decisões das políticas públicas, possibilita encontrar soluções para questões socialmente controversas, de maneira mais justa, válida e legítima. As decisões devem ser precedidas de discussões entre indivíduos com o mesmo grau de autoridade, devendo prevalecer o melhor argumento. Esta rotina tende a gerar decisões mais eficientes e democráticas, se comparada a uma votação precedida de simples agregação de preferências (GOMES, 2015).

Sendo a deliberação uma das importantes competências dos conselhos, seus teóricos defendem que a finalidade da participação política está na capacidade efetiva de direcionamento das decisões das autoridades políticas (BUVINICH, 2014). Por meio da análise do processo deliberativo é possível avaliar em que medida essas instituições participativas têm cumprido suas funções e objetivos sobre as definições das políticas públicas e sobre o controle público (LIMA, 2014). Assim, a efetividade do conselho depende das regras institucionais e da maneira como estes espaços funcionam, além de estar ligada, entre outros aspectos: à capacidade de

⁶ O entendimento de bem comum adotado para esta pesquisa envolve as determinações contidas na CF/1988. Conforme Mezzaroba e Strapazzon (2012, p. 345), o bem comum constitucional deve identificar "os *bens públicos* que as instituições devem alocar e as virtudes que elas devem amparar." Neste contexto, o bem comum "é o núcleo articulador dos indivíduos, portanto a razão do impulso para participar está fora dos indivíduos, além de seus interesses pessoais." (GOHN, 2011, p. 18). Está relacionado ao bem-estar dos cidadãos e envolve áreas como educação, saúde, assistência social, habitação, meio ambiente, lazer, transporte, segurança, proteção à criança e ao adolescente. Contempla a qualidade de vida como um todo.

influenciar a gestão pública, à inclusão política, ao controle e decisão a respeito das políticas públicas (IPEA, 2013). Como exemplos de atuação dos conselhos estão:

[...] prerrogativa de aprovar ou não a realização de convênios, impedir a prestação de serviço de determinada instituição que não obedecer aos requisitos previstos em lei, aceitar ou rejeitar as prestações de contas dos gastos orçamentários, definir procedimentos de democratização de informações e das decisões por meio da universalidade do acesso às atividades e ações do governo. (MARTINS, *et al.*, 2008, p. 158)

Kleba, Comerlatto e Frozza (2015) também mencionam exemplos de atuação dos conselhos: discutir e deliberar sobre sua dinâmica de funcionamento e sobre o conteúdo das pautas que assumem, tornando-se capazes de ampliar seu poder sobre as definições das políticas públicas. Também devem gerar espaços para a participação, o debate e o controle político e social da administração pública, verificando se as ações do poder público estão pautadas em bases legais e atendendo aos interesses coletivos para o bem comum constitucional.

Os conselhos gestores representam uma alternativa, ou uma resposta, ao sistema representativo clássico que vem sofrendo com uma certa desconfiança, conforme discutido na seção 2.1. A atuação dos conselhos ocorre por meio de representantes governamentais e não governamentais, o que tende a favorecer uma participação popular muito mais acessível que a tradicional representação parlamentar. Portanto, a participação precisa acontecer, predominantemente, de forma indireta, com os conselheiros da área não governamental representando a sociedade civil organizada ou o cidadão comum (ABERS; KECK, 2008; MARTINS *et al.*, 2008; IPEA, 2013; LIMA, 2014; GOMES, 2015). Esta abordagem converge com a visão de Gomes (2015) ao sugerir que os conselhos sejam uma alternativa à representação tradicional parlamentar, pois podem ser uma forma de expandir e compensar suas carências.

Para Abers e Keck (2008), embora a literatura brasileira defenda os conselhos gestores como arenas deliberativas de participação direta dos cidadãos no processo de decisão pública, a interpretação é outra: a estrutura organizacional dos conselhos estaria contrariando essa visão, uma vez que a atuação do cidadão, muitas vezes, ocorre indiretamente devido à limitação da participação de atores externos à instituição. Outra questão relevante abordada pelas autoras é sobre a participação de representantes do Estado: "[...] em nome de quem ou do quê os

representantes do Estado nos conselhos se manifestam e votam." (ABERS; KECK, 2008, p. 101). Esta observação leva à discussão sobre as relações de forças e disputa de poder entre os atores, uma vez que o conselho refere-se a um espaço dialógico, o que será feito mais à frente, nesta mesma seção.

Para tanto, a representação deve envolver uma relação, entre representantes e representados, que pressupõe contato constante, pois a qualidade e a frequência desta relação impactam a representatividade e, caso não aconteçam satisfatoriamente, o processo pode tornar-se desacreditado e perder força (IPEA, 2013; LIMA, 2014). Aos representantes é assegurada a legitimidade em suas funções devendo estar atentos a representar setores da sociedade civil que, de outra forma, não teriam voz (ABERS; KECK, 2008). Cabe aos conselheiros e conselheiras apresentar e representar as demandas e interesses da sociedade, principalmente os que estejam sendo sub-representados na tradicional representação política. A pluralidade da composição dos conselhos refletirá o benefício da diversidade de visões, perspectivas e experiências contribuindo para o debate e as decisões dos conselhos (IPEA, 2013).

Objetivando que os representantes do Estado não dominassem esses arranjos participativos, foi inserida a garantia de paridade nas leis, ou seja, representantes do governo dividiriam o poder nos conselhos com representantes da sociedade civil, demonstrando um progresso referente à possível inclusão de grupos populares tradicionalmente excluídos. Contudo, em plena segunda década dos anos 2000, estudos empíricos encontrem poucas evidências de que os conselhos realmente contribuam para que as vozes dos excluídos, social e politicamente, sejam realmente ouvidas pelo poder público (ABERS; KECK, 2008; GOHN, 2016).

Para alcançar a paridade nos conselhos, as legislações estabelecem as composições destas instituições determinando quem pode ser representante ou conselheiro, ou quem tem direito a assento neste arranjo. Inicialmente, vale especificar as possibilidades de composição e para isso será apresentada a classificação adotada por Buvinich (2014):

- a) Bipartites e paritários: formados por governo e sociedade civil com o mesmo número para cada segmento;
- b) Bipartites e não paritários: formados por membros governamentais e da sociedade civil, sem equivalência entre ambos;

- c) Tripartites e paritários: estão presentes membros do governo, dos trabalhadores ou usuários, empregadores ou prestadores de serviços, sendo equivalente o número entre cada categoria;
- d) Múltiplos e não paritários: governo, trabalhadores ou usuários, empregadores ou prestadores de serviço e por vezes representantes de determinados segmentos da sociedade civil, como especialistas. (BUVINICH, 2014, p. 61).

A autora acrescenta ainda a classificação tripartite não paritários, com representantes dos usuários dos serviços, dos trabalhadores e do governo.

A representatividade dos conselheiros é estabelecida em leis de acordo com a esfera governamental a que o conselho pertence, cabendo ao poder público defini-las, institucionalizá-las e aplicá-las (IPEA, 2013; GOMES, 2015). O que a CF/1988 estabelece é a participação social como diretriz, porém, ela também remete à lei local a regulamentação da participação dos cidadãos (BUVINICK, 2014). A composição dos conselhos gestores, enquanto órgãos colegiados institucionalizados integrados por conselheiros designados democraticamente, apresenta-se como oportunidade de inclusão política, de discussão e definição de políticas públicas (DAGNINO; TEIXEIRA, 2014; ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015; GOMES, 2015; BRASIL, 2017).

A participação nos conselhos acontece de forma indireta, inclusive devido a questões de ordem demográfica, por meio de representantes que em princípio devem manter um relacionamento próximo e constante com seus representados, conservando laços entre si para que o processo participativo e representativo não corra o risco de perder força e ser desacreditado (IPEA, 2013; DIEGUES, 2013; GOMES, 2015). Os membros integrantes dos conselhos gestores devem **representar**, ou seja, agir em favor dos cidadãos, sociedade organizada, órgãos estatais e setor privado, por exemplo, apropriando-se do amplo respaldo social que lhes é atribuído, de acordo com a finalidade do conselho e em prol da coletividade (ABERS; KECK, 2008; SMITH, 2009; IPEA, 2013; DIEGUES, 2013).

Para garantir a representatividade, o conselho deve ser contestável, servir de informante tanto ao Estado quanto à sociedade, compartilhar poder e qualificar e viabilizar as tomadas de decisões coletivas (GOMES, 2015). Ou seja, a qualidade, a frequência e a intensidade das relações conselheiristas são fatores que impactam diretamente na representatividade. Daí origina-se a necessidade de criar mecanismos que garantam a gestão colegiada e paritária, e que permitam o efetivo exercício da participação (DIEGUES, 2013; IPEA, 2013).

"A autonomia da sociedade civil para escolher seus representantes é um princípio básico para a garantia da representação social" (MARTINS *et al.*, 2008, p. 158). Todavia, o estudo do IPEA (2013) intitulado Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros – 2013, identificou cinco formas adotadas pelos conselhos para definir sua composição: composição por eleições, entidades predefinidas, processo seletivo, indicação de autoridade ou mista, a saber:

- Composição por eleições – realizada em fórum ou assembleia específica para a escolha entre os cidadãos ou as entidades da sociedade civil que possuem interesse no tema abordado pelo conselho;
- Entidades predefinidas – as entidades são predefinidas na legislação de origem ou no regulamento interno do conselho;
- Processo seletivo – as entidades se candidatam a membro do conselho e, por meio de um edital com as regras adotadas para a seleção, o conselho define as que ocuparão as vagas, sem a necessidade de eleições posteriormente;
- Indicação pela autoridade – o chefe máximo da pasta em que o conselho está vinculado pode designar diretamente os conselheiros e/ou entidades da sociedade civil e/ou dos órgãos públicos;
- Mista – refere-se à combinação entre as formas supracitadas.

Dada a falta de uma padronização sobre a estrutura e funcionamento dos conselhos, porém sem entrar no julgamento deste mérito, faz-se pertinente a preocupação de Gomes (2015) quanto à legitimidade democrática do processo de escolha dos conselheiros, isto porque nem sempre está garantida a escolha por eleições. Condição imprescindível para a independência destas instituições para com o poder executivo é a escolha democrática dos representantes não governamentais (MARTINS *et al.*, 2008).

A diversidade de atores pode levar a um déficit de representação conselheirista. Em prol da prevenção de tal situação ocasionada pela assimetria de informações e por insuficiências cognitivas (ambas típicas das desigualdades sociais, oriundas da divisão de trabalho na instituição, ou agravadas por comportamento autointeressado do representante), um dos requisitos é a capacitação técnica e política de seus membros para que estes desempenhem seu papel de maneira mais qualificada (MARTINS *et al.*, 2008; GOMES, 2015).

Uma peculiaridade dos conselhos é a necessidade de um conhecimento político mais aprofundado, devido aos assuntos técnicos deliberados serem

complexos, assim como as políticas reguladoras envolvidas (LIMA, 2014). Ressalte-se que a diversidade de conhecimentos é uma característica normal, e inevitável, na democracia participativa. A solução pode estar em propiciar capacitações e estimular as diversidades para que os grupos contribuam para diferentes aspectos da democracia (ABERS; KECK, 2008).

A capacitação técnica está voltada para a formulação e análise das políticas públicas, já a capacitação política está relacionada à condição de avaliar interesses envolvidos, realizar alianças eventuais/estratégicas necessárias para a tomada de decisão (MARTINS *et al.*, 2008). Além disso, a capacitação, também relacionada a fatores motivacionais, tende a auxiliar no desenvolvimento do senso crítico, fundamental para o entendimento das demandas sociais, além de permitir ao conselheiro um melhor entendimento das suas atribuições, podendo minimizar as possibilidades de cooptação e manipulação. Portanto:

O exercício da argumentação, a fundamentação de suas demandas em critérios de racionalidade pública, a explicitação de conflitos geram uma nova forma de lidar com diferenças e antagonismos desses canais de interlocução, elevando a eficácia dos resultados alcançados na gestão das políticas públicas. (MARTINS *et al.*, 2008, p.174).

Complementarmente à participação e à deliberação, abordadas nas seções 2.1 e 2.2 respectivamente, está o potencial de controle social. Para Gomes (2015), trata-se de um controle ascendente, que garante à sociedade o direito de exigir a prestação de contas dos recursos públicos, fiscalizar o cumprimento das deliberações e das políticas públicas, sancionar, entre outras prerrogativas. Kleba, Comerlatto e Frozza (2015) assumem como principais instrumentos de controle social as legislações básicas, os documentos de planejamento (Plano Plurianual - PPA) e orçamentos governamentais e setoriais (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA).

Para dar apoio ao planejamento são necessárias consciência estratégica e liderança, amparadas pela "capacidade de formulação compartilhada, definição de ações, procedimentos, competências e responsabilidades, bem como mecanismos de monitoramento e avaliação." (KLEBA; COMERLATTO; FROZZA, 2015, p. 1067). Aqui se completa o processo voltado às políticas públicas e que perpassa pela atuação dos conselhos gestores. A gestão das políticas públicas envolve, além da inclusão de sociedade no processo de tomada de decisão, a utilização de

mecanismos e instrumentos de planejamento e gestão (entre eles o PPA, a LDO e a LOA), balizando o processo decisório dos conselhos gestores, com o objetivo de garantir maior alinhamento com as políticas nacionais e o controle social (KLEBA; COMERLATTO; FROZZA, 2015).

Um pressuposto em construção, a partir da teoria até o momento consultada, é de que os conselhos gestores têm potencialidade e capacidade, mediante a participação da sociedade civil, de constatar e revelar as demandas locais ao poder público bem como, juntamente com este, democratizar as definições em torno das políticas públicas (DAGNINO, 2002; TATAGIBA, 2002). Contudo, a interlocução entre estes atores representa a disputa de diferentes interesses e de poder, evidenciando uma relação de forças e disputa de poder nos conselhos gestores de políticas públicas, assunto que merece ser discutido em estudos que envolvem a temática dos conselhos e de políticas públicas.

O estudo de assuntos que envolvem políticas públicas, em qualquer das fases do seu processo, deve levar em conta as discussões fundamentadas na estrutura e no funcionamento do Estado, uma vez que as políticas públicas referem-se às estratégias de intervenção e regulação deste ente (STAREPRAVO; MARCHI JR, 2015). Porém, a intervenção e regulação proporcionadas pelo Estado dependem da posição e do poder que cada ator possui na arena de tomada de decisões que, no caso desta pesquisa, trata-se dos conselhos gestores de políticas públicas. Por sua vez, a posição e o poder dos atores estão associados às múltiplas variáveis associadas às forças das quais dispõem: social, política, econômica, esportiva, cultural, simbólica, entre outras. Portanto, as políticas públicas podem ser entendidas como a parte mais visível de um amplo processo que ocorre em um espaço social específico, envolvendo disputas, alianças, relações diversas, definições muitas vezes não planejadas, decisões estratégicas, que incluem o Estado, mas não somente ele (STAREPRAVO; MARCHI JR, 2015; JESSOP, 2016).

Conforme tratado na seção 2.2, os conselhos gestores são colegiados formados por representantes do governo e da sociedade. Assim, por intermédio destas instituições, entre outras possíveis, o poder público passa a ter que dividir seu poder de tomada de decisão com a sociedade civil, o que gera disputas de interesses e demandas que até então partiam apenas do próprio governo. E nos conselhos gestores, por apresentarem representantes de diferentes segmentos, o

Estado tem a oportunidade de atuar mais próximo da sociedade, utilizando-se do diálogo para a mediação de conflitos, além de converter opiniões em ações, por meio de seu conhecimento e domínio político, e de acordo com seus interesses. Todavia, alerta-se que os interesses dos governantes precisam ser condizentes com os do cidadão, uma vez que os políticos eleitos deveriam estar trabalhando em prol das demandas da sociedade civil.

Ressalte-se que essas demandas sociais não são homogêneas nem na sua origem nem no seu conteúdo, pois o bem estar social está caracterizado por uma fragmentação nas necessidades dos mais variados grupos de cidadãos. Neste tocante, idealmente, os governantes precisam deixar claro à sociedade, quais interesses estão sendo priorizados em cada momento e o que é passível de negociação.

No contexto do esporte, do lazer e da atividade física é necessário o entendimento de que estas áreas constituem um dos setores específicos de atuação do Estado, por meio das políticas públicas. Também é o entendimento de que o CME assume a função de ser uma arena dialógica, de disputas e de definições, que repercutirão na população curitibana, envolvendo interesses distintos.

Assim, as políticas públicas refletem o Estado em ação, ou inação, por meio de programas ou apoios direcionados a setores específicos e com envolvimento de vários atores (PNUD, 2017). Portanto, o Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (PNUD), por meio do Relatório de Desenvolvimento Humano Nacional, intitulado Movimento é Vida: Atividades Físicas e Esportivas para Todas as Pessoas, defende ser relevante identificar estes atores para buscar um entendimento dos diferentes interesses envolvidos e capazes de influenciar os formuladores de políticas e tomadores de decisão (PNUD, 2017). Nesta pesquisa tal apontamento é realizado ao identificar os atores incluídos no CME e que possuem um poder de voz maior perante os demais. A próxima seção abordará como o Estado está presente no setor das atividades físicas e esportivas.

4 A DIMENSÃO ESPORTIVA NO BRASIL E O CME DE CURITIBA

A primeira seção deste capítulo aborda aspectos sobre a legislação desportiva, a estrutura do Sistema Brasileiro do Desporto, a Política Nacional de Esporte, o Conselho Nacional do Esporte, a Conferência Nacional de Esporte, e as diretrizes para os conselhos municipais de esporte. O objetivo é situar o cenário da gestão política do esporte no Brasil levando-se em conta que o esporte apresenta três dimensões/vertentes a serem consideradas para a efetivação da inclusão social da população: esporte educação, esporte participação e esporte alto-rendimento.

A seção 5.2 tem como intenção tratar sobre a recriação do CME de Curitiba visando apresentar seu desenho institucional e as análises dos dados coletados sobre o aspecto **presença** da inclusão, realizada pela sociedade civil no CME. Em seguida, na seção 5.3 são discutidos os dados obtidos para o aspecto **voz** da inclusão no CME, também relacionada aos atores não governamentais.

4.1 GESTÃO DA POLÍTICA DO ESPORTE NO BRASIL

A estrutura institucional da gestão da política de esporte brasileira, assim como a legislação desta temática, foi sofrendo alterações ao longo do tempo, influenciadas por fatores diversificados e relacionados às trajetórias históricas, política e cultural do país. Esses fatores são responsáveis por influenciar também o desenvolvimento da política de esporte no Brasil. No entanto, já na CF/1988, em seu Artigo 217, fica estabelecido que é dever do Estado o fomento das práticas esportivas em âmbito formal e informal (MENDES; CODATO, 2015).

Após a CF/1988, surgiram novas leis nos três níveis governamentais, contemplando a competência compartilhada entre os entes políticos para legislar sobre o esporte e o lazer. Merecem registro algumas leis federais, entre elas a Lei nº 8.672/93 e a Lei nº 9.615/98 (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2017).

A primeira, a Lei nº 8.672/93, é conhecida como Lei Zico, e define três formas de manifestações esportivas: Desporto Educacional, Desporto de Participação e Desporto de Rendimento (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2017). Em linhas gerais a lei:

[...] instituiu normas gerais sobre o esporte, com diretrizes mais democráticas, reservando espaço para a autonomia desportiva e a liberdade de associação, na linha traçada pela Constituição. Trouxe, ainda, a conceituação de esporte, entendido como uma prática corporal para a melhoria da qualidade de vida dos indivíduos, e não mais exclusivamente como a busca de rendimento e resultado, fundamentada na parte técnica (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2017, p.38).

A Lei Zico vigorou até ser modificada pela Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, a Lei Pelé, a qual regulamenta o esporte brasileiro atualmente. Esta lei buscou tratar o desporto de maneira geral, com poucas alterações em relação à Lei Zico, tendo o futebol como seu principal alvo. A Lei Pelé criou o Sistema Nacional do Desporto (SND), composto por todas as pessoas envolvidas com o desenvolvimento, organização e prática do desporto competitivo (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2017). Em paralelo, está previsto no Artigo 4º desta mesma lei o Sistema Brasileiro do Desporto (SBD) com a seguinte composição: (1) Ministério do Esporte, (2) Conselho Nacional do Esporte e o (3) Sistema Nacional do Desporto e os Sistemas de Desporto dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O objetivo do SBD envolve a garantia da prática desportiva regular melhorando o padrão de qualidade desta prática (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2017).

Os debates em torno das políticas de esporte no Brasil ganharam maior dimensão com a criação do Ministério do Esporte (ME), em 2003, tornando esta instituição órgão máximo do esporte na estrutura burocrática do Governo Federal. O ME passa, então, a ser responsável por políticas tanto de organização como de promoção da atividade esportiva no país (ROSA, 2014). O ME é assessorado pelo Conselho Nacional do Esporte (CNE), órgão colegiado criado pelo Decreto Federal nº 4.201/2002. Este Decreto foi revogado em 2013 pelo Decreto nº 7.984, que manteve a institucionalidade do CNE e passou a estabelecer funções, objetivos, composição e competências do CNE. Outro acontecimento que merece destaque é a realização da I Conferência Nacional de Esporte, em 2004, que teve como temática **Esporte, Lazer e Desenvolvimento Humano**. A conferência foi constituída pelo CNE como instância deliberativa e consultiva, sendo antecedida por etapas estaduais e municipais e de onde resultou a elaboração da Política Nacional de Esporte (PNE). Esta Conferência foi seguida por mais duas com as seguintes temáticas: a II Conferência Nacional do Esporte com o tema **Construindo o Sistema Nacional de Esporte e Lazer**, e a III Conferência Nacional do Esporte com **Plano Decenal de Esporte e Lazer** (BRASIL, 2005; ROSA, 2014).

A PNE (Resolução nº 5, de 14 de junho de 2005) é uma política com foco na inclusão social sem deixar de estar atenta ao potencial do mundo esportivo de alto rendimento e aos benefícios do esporte e lazer na promoção da saúde de todas as pessoas, consolidando o preceito constitucional do esporte e lazer como direito de todo cidadão. A política contempla também o potencial econômico do esporte, uma vez que sua cadeia produtiva contribui para a geração de emprego e renda, formação da riqueza nacional, além de ser mais uma maneira de fomentar a inclusão social (BRASIL, 2005). A tese que alicerça a PNE é o esporte como uma questão nacional, uma Política de Estado, ou seja, objetivar ao "desenvolvimento da nação, ao fortalecimento da identidade cultural, da cidadania, da autodeterminação de seu povo e com vista à defesa da soberania do País." (BRASIL, 2005, p.22).

Nesse documento estão disponíveis os objetivos, os princípios e as diretrizes da política de esporte, os quais estabelecem como questões fundamentais: a democratização do acesso ao esporte e lazer; a busca pela cooperação entre as esferas de governo e a sociedade; a democratização da gestão, participação e controle social; apoio e fortalecimento da gestão do esporte nas três esferas de governo; ampliação da participação da sociedade civil na implementação das políticas esportivas, disponibilizando canais permanentes de comunicação (BRASIL, 2005; ROSA, 2014). A área acadêmica também está contemplada:

A Política Nacional do Esporte também valoriza a sistematização da informação e da documentação esportiva, a importância do conhecimento científico e tecnológico para a elaboração de políticas públicas e a ampliação da interlocução com a comunidade esportiva e a sociedade em geral, tendo a democracia como valor fundamental. (BRASIL, 2005, p.4).

No âmbito dos estados e municípios brasileiros o órgão gestor é exercido pela Secretaria de Esporte, ou órgão análogo, fazendo parte da administração direta ou indireta, e possuindo características diversas. A Secretaria é responsável por formular, implementar e coordenar programas e projetos voltados às políticas públicas de esporte, lazer e, também, de inclusão social (IBGE, 2016).

Embora o Brasil venha apresentando alguns destaques mundiais no esporte de alto rendimento o esporte está longe de ser um direito de todos, por isso, a necessidade de possibilitar o acesso à prática esportiva a toda população. A importância do esporte para o desenvolvimento humano sustentável vem sendo defendida por variados organismos internacionais, entre eles destacam-se: a ONU,

que em 2003 já havia colocado o esporte em posição estratégica para o alcance das Metas de Desenvolvimento do Milênio; a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) que defende a importância do esporte e da educação física na superação de problemas de saúde e como meio para o bem-estar, no resgate de valores e de princípios, na diminuição de desigualdades, entre outros aspectos (BRASIL, 2005).

Neste contexto, o PNE define três vertentes ou dimensões para o esporte no Brasil: esporte educacional, esporte de lazer ou recreativo (participação) e esporte de alto rendimento. Para o ME, o esporte educacional ou escolar é a atividade humana historicamente e socialmente criada e construída, resultado da cultura humana. É a atividade física praticada no âmbito da educação básica e superior, como conteúdo curricular e educação física ou como atividades extracurriculares, de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB), Lei Federal nº 9.394/96 (BRASIL, 2005).

O esporte de lazer ou esporte recreativo (participação) acontece quando a atividade física é realizada ludicamente, com alegria, por livre escolha e pela busca da satisfação. Parte integrante da cultura, o esporte de lazer objetiva atender as necessidades sociais e aspectos de saúde dos cidadãos. As pessoas podem vivenciar ou apreciar atividades físicas prazerosas seja individualmente, em pequenos grupos ou em multidão (BRASIL, 2005).

Por fim, o esporte de alto rendimento é entendido como a prática esportiva que objetiva alcançar a performance máxima do atleta, buscando recordes nas modalidades praticadas. A prática esportiva de rendimento é dirigida por organismos esportivos, internacionais e nacionais, por meio de normas e regras referentes a cada modalidade esportiva.

Todavia, para que o esporte se efetive como política de Estado em suas três dimensões é necessário que seja estabelecida uma rede de intervenção integrada envolvendo a União, Ministérios com objetivos comuns, estados, municípios, entes não governamentais e a iniciativa privada. Com tal integração, pode ser facilitado o alcance da missão proposta pelo ME envolvendo elaboração e implementação de políticas públicas esportivas inclusivas, como direitos sociais dos cidadãos, e objetivando o desenvolvimento nacional e humano (BRASIL, 2005).

O CNE, assim como os conselhos estaduais e municipais, por meio de suas institucionalizações, pode ser uma das formas de integração entre variadas

instituições (BRASIL, 2005). Estes canais de diálogo podem favorecer a consubstancialização das diretrizes da PNE: (1) universalização⁷ do acesso e promoção da inclusão social; (2) desenvolvimento humano; (3) ciência e tecnologia do esporte; (4) promoção da saúde; (5) paz e desenvolvimento da nação; (6) desenvolvimento econômico; (7) gestão democrática: participação e controle social; (8) descentralização da política esportiva e de lazer (BRASIL, 2005; ROSA, 2014).

O CNE disponibiliza informações na *web* por meio do *site* do Ministério do Esporte, sendo possível conhecer a composição, resoluções, atas das reuniões, comissões instauradas, programas e ações da instituição (MENDES; CODATO, 2015; MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2018b). Este conselho objetiva "buscar o desenvolvimento de programas que promovam a massificação planejada da atividade física para toda a população, bem como a melhoria do padrão de organização, gestão, qualidade e transparência do desporto nacional" (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2018b). Todavia, o estudo de Mendes e Codato (2015) identificou que o CNE não tem atuado efetivamente, se comparado a outros conselhos nacionais, principalmente por ser um conselho de política que deveria promover o controle social e a participação para indicação de demandas da política esportiva.

Mendes e Codato (2015) em seu estudo inferiram que o CNE caracteriza-se por apresentar um regulamento que não define claramente a forma de seleção dos conselheiros. O Regulamento Interno do CNE consta na Portaria nº 92/2003 juntamente como Regulamento Interno do Ministério do Esporte. Para estes pesquisadores, conforme pode ser observado pela agenda e temática guiada no conselho, a instituição apresenta baixa capacidade para discussões mais aprofundadas e para incorporação de novas demandas. Embora a publicização das ações deste conselho, de acordo com os registros em seu *site*, seja notável, o CNE ainda deixa a desejar em relação à contribuição para viabilizar uma participação mais ampla da sociedade. Esta característica dificulta que os cidadãos possam apresentar e defender seus interesses voltados para a política esportiva, além de prejudicar o controle social sobre estas políticas.

⁷ A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948, concebe os direitos humanos marcados pela universalidade, ou seja, o requisito único para a titularidade de direitos é a condição de pessoa, sem nenhuma diferenciação, dotada de singularidade existencial e dignidade. O Brasil, país signatário da Declaração, adere à universalidade dos direitos do cidadão (SILVA; ZACARIAS; GUIMARÃES, 2018).

Para Rosa (2014), a interlocução entre o ME, o CNE e os conselhos estaduais e municipais da temática, embora ainda precise melhorar, obteve avanço principalmente com as edições da Conferência Nacional do Esporte, porém, a última aconteceu em 2010. Para este estudo merece destaque a Resolução da 3ª CNE, definida nas plenárias finais do evento e que estabelecem metas e ações em relação ao CNE, aos conselhos estaduais e municipais, à participação da sociedade civil e ao controle social. De acordo com a Resolução supracitada, destacam-se as seguintes ações e metas:

- Qualificar a participação da sociedade civil e os mecanismos de controle social;
- Estruturar e fortalecer os conselhos de esportes nas três esferas de governo;
- Buscar garantir a democratização da composição e a paridade entre poder público e sociedade civil;
- Atribuir aos conselhos competências de consulta, fiscalização, deliberação e normatização das políticas públicas de esporte e lazer;
- Criação e ampliação de orçamento vinculado ao esporte e lazer, devendo este ser fiscalizado pelo conselho gestor de esporte da respectiva esfera, conjuntamente aos Tribunais de Contas;
- Criação e regulamentação do Fundo Nacional de Esporte e Lazer, integrado aos Fundos Estaduais e Municipais, para viabilizar uma política orçamentária (captação e repasse de recursos financeiros) de acordo com critérios estabelecidos pelos conselhos de esportes de cada instância governamental (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2018a).

Novas diretrizes foram estabelecidas aos conselhos de esportes em prol da promoção de mecanismos democráticos que beneficiem a participação, a atuação descentralizada, a transparência e o controle social. A capacidade de propor, planejar, monitorar e fiscalizar políticas, inclusive intersetoriais, deve ser uma das principais atuações destas instituições. Seus objetivos precisam estar voltados à garantia do direito ao acesso às atividades físicas e esportivas, pelos cidadãos, e ao fomento destas pelo poder público, nas suas variadas concepções ou vertentes ou manifestações.

O Guia para Criação e Gestão de Conselhos Municipais de Esportes, apresentado em 2016 pela Secretaria de Estado de Esportes de Minas Gerais é uma referência que pretende oferecer orientações básicas para os municípios mineiros. No entanto, pode ser utilizado por qualquer município com as adaptações necessárias a cada realidade, na criação e gestão de um Conselho Municipal de Esportes.

De acordo com o estudo desenvolvido pelo IBGE e publicado em 2016 - Suplemento de Esporte do Perfil dos Estados e Municípios Brasileiros 2016 - de 2003 para 2016, o número de conselhos municipais de esporte aumentou de 11,8% (658) para 20,8% (1.611) nos 5.570 municípios brasileiros. Dentre estes, apenas 5,9% (326) apresentavam **conselho e fundo** municipal de esporte; aproximadamente 15% tinham **apenas conselho** (835), 2,2% (122) tinham **apenas fundo** municipal, e 77% (4.287) não apresentavam nem conselho nem fundo municipal. Dos 1.161 municípios que possuíam conselho na ocasião da pesquisa, 27% (316) não se reuniram ou se reuniram apenas uma vez, indicando que não atuaram na política de esporte uma única vez nos 12 meses anteriores à realização da pesquisa (IBGE, 2016).

Embora, com a CF/1988, o incentivo ao esporte e ao lazer tenha se tornado dever do Estado, e o lazer seja apontado como forma de promoção social, a área de gestão pública do esporte tem avançado a passos lentos, e os desafios ainda são grandes. Todavia, a sociedade civil é corresponsável pela mudança e melhora desse cenário articulando-se com o poder público, por meio dos conselhos e conferências do esporte, por exemplo, precisando ser incluída, se incluir e se apropriar da sua parte nestas instituições.

Neste tocante, a seção a seguir apresenta o Conselho Municipal de Esportes de Curitiba realizando a análise da inclusão sob a concepção de Graham Smith (2009).

4.2 A PRESENÇA NO CME DE CURITIBA

Em 2015 foi recriado o CME do município de Curitiba, por meio da Lei Municipal nº 14.588. Esta lei revoga a Lei Municipal nº 8.584/1995, que estabeleceu o primeiro CME e que não entrou em efetivo funcionamento.

Uma das possíveis causas para o não funcionamento do conselho pode estar no fato de que, na década de 1990, um grupo mais progressista pautou a questão dos conselhos de esportes no Brasil, com o objetivo de fomentar a participação popular nas definições envolvendo o esporte, o lazer e a atividade física. No entanto, a área de Educação Física, até o final da década de 2010, ainda não se consolidou para o trato dos assuntos envolvendo as políticas públicas. Estes aspectos podem auxiliar na justificativa da criação do CME de Curitiba em 1995 e seu não funcionamento na época.

Além disso, a primeira Lei de Criação, não atendia alguns requisitos estipulados pela 3ª Conferência Nacional de Esportes (CNE) de 2010 como:

- Garantir a democratização dos conselhos locais por meio de composição paritária entre o poder público e a sociedade civil;
- Garantir representação de segmentos variados do esporte e lazer;
- Atribuir caráter consultivo, fiscalizador, deliberativo e normativo;
- Integrar o Fundo Municipal do Esporte ao Nacional para que seja possível o repasse de recursos financeiros de acordo com critérios estabelecidos pelo Conselho de Esporte e Lazer na respectiva instância governamental (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2010).

Os requisitos elencados no parágrafo anterior envolvem, principalmente, a temática sobre o desenho institucional do conselho, o qual auxilia nas definições da estrutura e funcionamento da instituição. O referido desenho envolve as normas e regras do conselho, no caso desta pesquisa, além das práticas interacionistas entre os atores envolvidos na arena de atuação (BRAGA; PESSALI, 2018).

Com a nova lei, o CME passa a ter prerrogativas de órgão colegiado, paritário, consultivo, deliberativo, controlador e fiscalizador das políticas públicas de esporte e lazer. Deve assumir, como uma de suas responsabilidades, o fomento do diálogo entre sociedade civil e poder público dispondo do esporte para além da obtenção de resultados competitivos, mas principalmente, como ferramenta de desenvolvimento social. Assim, o CME tem a responsabilidade de assessorar a Secretaria Municipal do Esporte, Lazer e Juventude (SMELJ) na elaboração de projetos e programas objetivando a viabilização da Política Municipal de Esportes e Lazer (PMC, 2018).

A legislação estabelece que o CME, em sua nova configuração, é composto por catorze membros titulares e seus respectivos suplentes, sendo sete

representantes da área governamental (poder público) e sete da área não governamental (sociedade civil). Também determina o conselho como indispensável na elaboração, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas voltadas ao esporte e lazer de Curitiba, possibilitando a participação da sociedade civil. Dentre suas atribuições destacam-se: assessorar a Secretaria Municipal do Esporte, Lazer e Juventude (SMELJ) nos assuntos ligados à Política Municipal de Esportes; adotar medidas e apoiar iniciativas que favoreçam a prática esportiva em suas diversas manifestações; contribuir com a SMELJ na elaboração do Fundo Municipal de Esportes e do Plano Municipal de Esportes; avaliar os ganhos sociais e o desempenho dos projetos e programas afetos à sua temática e implementados no município; fiscalizar a gestão de recursos advindos do Fundo Municipal de Esportes; contribuir com a definição de políticas públicas que integrem esporte, saúde, turismo, defesa social, meio ambiente e juventude; receber sugestões da sociedade civil e ponderar sobre denúncias que lhe sejam encaminhadas (PMC, 2015).

Além disso, o conselho passa a ter garantia sobre as decisões competentes à instituição, conforme preconizado e já mencionado pela 3ª CNE, e pela própria Lei Orgânica Municipal de Curitiba. No caso da Lei Orgânica local, são adotados, em seu Artigo 4º como objetivos fundamentais e diretrizes do município, a garantia da participação popular nas decisões governamentais, assim como, seu Artigo 79 trata sobre os conselhos municipais, especificando a necessidade destas instituições serem integradas por representantes dos usuários dos serviços públicos municipais (CMC, 2011).

Com essa determinação, uma das que influencia o desenho institucional dos conselhos, a Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC) procura favorecer a democratização nestes espaços municipais, principalmente no que diz respeito à garantia da participação ativa e democrática dos cidadãos e, portanto, no CME. Com isso, busca oportunizar a representação inclusive dos cidadãos que fazem uso dos serviços da SMELJ.

O cerne dos estudos de Graham Smith (2009) é justamente o desenho institucional do que o pesquisador denomina de inovações democráticas, ou seja, dos novos canais de democracia participativa. Smith (2009) preconiza que para cumprirem sua função democrática estes espaços precisam apresentar determinadas características ou bens democráticos. Na presente pesquisa, o foco

de análise recai sobre o bem democrático **inclusão**, em seus dois aspectos: presença e voz.

Sobre o aspecto **presença**, Smith (2009) entende que a democracia participativa contempla a promoção de maior acesso dos cidadãos às instituições decisórias. O autor ressalta ainda que alcançar os mais diversos grupos da sociedade civil, evitando-se a exclusão de alguns destes grupos, é ponto essencial da inclusão.

Além do desafio da presença dos variados atores, torna-se necessário garantir o direito destes à voz na instituição. No entanto, a análise envolve a compreensão não apenas de quem tem direito à voz, mas também de quem tem poder de voto e veto nestes canais de participação. Passa inclusive pelo diagnóstico de quais recursos e suportes estão disponíveis para a promoção do engajamento e capacitação, principalmente dos partícipes inexperientes. Outras situações fundamentais são a percepção de como as vozes influenciam os demais e as deliberações, e se as vozes trazem consigo o potencial real de transformação a favor da maioria (SMITH, 2009).

Portanto, a inclusão não se refere apenas a estar presente, mas também a se ter voz e expressão nas instituições participativas, e foi neste viés a condução deste estudo. Para Smith (2009), a análise da presença dos atores nas arenas de democracia participativa envolve aspectos como: modo de seleção dos participantes (não apenas quem participa, mas quem tem o direito de participar); igualdade política; inclusão dos cidadãos tradicionalmente marginalizados do processo político. Isto porque, a menos que os modos de engajamento dos cidadãos sejam cuidadosamente projetados, existe um perigo real de que as necessidades e os direitos dos grupos politicamente marginalizados sejam ainda mais negligenciados.

Ao julgar a inclusão nos canais participativos, é necessário prestar atenção inclusive nos incentivos que a própria instituição oferece buscando motivar o engajamento dos cidadãos dos mais variados grupos sociais, evitando assim que grupos sejam marginalizados ou excluídos da participação. Destaque-se que apenas a consideração dos mecanismos de seleção não é suficiente, sendo necessário estar atento às formas pelas quais o desenho institucional afeta a igualdade entre os participantes na hora de se manifestarem (SMITH, 2009), ou seja, torna-se primordial estar atento às diferentes características desta instituição. Conforme Smith (2009):

[...] as instituições podem operar uma variedade de mecanismos de seleção, desde projetos abertos a todos, até aqueles que restringem a participação por meio de mecanismos como eleição, seleção aleatória e nomeação. As primeiras impressões podem sugerir que a inclusão seria melhor atendida por meio de instituições abertas a todos. Qualquer restrição minaria a justiça - o direito igual e a oportunidade de participar. Mas, como nossa breve discussão dos argumentos dos céticos e críticos indicava, quando confrontados com oportunidades de participar de atividades políticas, encontramos taxas de participação diferenciadas entre os grupos sociais. A autoseleção pode simplesmente replicar as desigualdades existentes. (SMITH, 2009, p. 21 - tradução nossa).

Assim, os mecanismos de seleção precisam garantir um número gerenciável de participantes, assim como um conjunto diversificado de participantes, objetivando possibilitar uma forma de representação mais inclusiva. A adoção de cotas para garantir a participação de determinados grupos tem a vantagem de assegurar a presença, porém, tem a desvantagem de não haver uma ligação direta entre os participantes e a comunidade. A nomeação realizada por autoridades políticas é entendida como controversa, uma vez que tem características não democráticas, embora possa levar a um corpo um pouco mais inclusivo e motivado de cidadãos. Embora existam desenhos diversos para tentar estender a inclusão, todos apresentam vantagens e desvantagens, merecendo cada uma, análise cuidadosa para sua avaliação, e ainda assim serão percebidas barreiras significativas para tal (SMITH, 2009). Para Smith (2009) é fundamental que se considere as maneiras como as regras, normas e expectativas institucionais influenciam na exclusão, ou ainda como podem prejudicar as contribuições de certos cidadãos:

[...] a presença de cidadãos de grupos politicamente marginalizados não equivale necessariamente à igualdade de voz. Até que ponto o desenho de uma instituição oferece aos cidadãos oportunidades substantivas iguais para expressar seus pontos de vista e ser ouvido sobre a questão em consideração e ter chances iguais de afetar a produção da instituição? O simples fato de estar presente não significa necessariamente que os cidadãos estejam dispostos ou sejam capazes de expressar suas opiniões. (SMITH, 2009, p. 21 - tradução nossa).

Norteadas pelas definições e considerações de Smith (2009), e objetivando diagnosticar de que forma está concebida a inclusão da sociedade civil no CME, foi realizada a análise da Lei nº 14.588/2015 (lei que recria o CME), da Resolução nº 1 SMELJ/2015 (Regimento Interno do CME), e das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do conselho. Ao que se refere à presença da sociedade civil no

CME, identificou-se que o conselho é uma instituição colegiada e paritária, ou seja, os representantes que assumem assentos no conselho têm origem no setor público e na sociedade civil, e na mesma proporção (PMC, 2015a; PMC, 2015b). A constatação de tais características é imprescindível para a consideração do bem democrático **inclusão**.

Os aspectos qualitativos dos conselhos gestores como instituições de democracia participativa podem ser garantidos, ou não, mediante a definição da forma de composição estabelecida em legislação de criação ao estabelecer os representantes que as integrarão, bem como nas condutas de cada conselho (GOMES, 2015).

O Artigo 3º da Lei nº 14.588/2015 define de quais instituições vêm os representantes que compõem o CME. O Quadro 3 apresenta a relação.

QUADRO 3 - COMPOSIÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ESPORTES DE CURITIBA

REPRESENTANTES	SIGLA	TITULARES	SUPLENTE
Área Governamental			
Secretaria Municipal do Esporte, Lazer e Juventude 1	SMELJ 1	1	1
Secretaria Municipal do Esporte, Lazer e Juventude 2	SMELJ 2	1	1
Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos	SMAM	1	1
Secretaria Municipal de Defesa Social	SMDS	1	1
Secretaria Municipal da Educação	SME	1	1
Secretaria Municipal da Saúde	SMS	1	1
Secretaria Municipal do Meio Ambiente	SMMA	1	1
Área Não Governamental			
Conselho Regional de Educação Física	CREF	1	1
Sindicato dos Clubes Esportivos, de Cultura Física e Hípicos do Paraná	SINDICLUBES	1	1
Associação das Federações e Entidades Desportivas Amadoras do Paraná	AFEDAP	1	1
Atletas amadores de Curitiba indicado pela Comissão de Incentivo ao Esporte	Atletas AM	1	1
Paratletas Amadores de Curitiba indicado pela Comissão de Incentivo ao Esporte	Paratletas AM	1	1
Instituições de Ensino Superior com Curso de Educação Física (IES)	IES	1	1
"Sistema S" (SESI, SESC, SENAT, IEL, SENAC, SENAR, SEST, SESCOOP)	"Sistema S"	1	1
Total		14	14

FONTE: a autora, com base na Lei nº 14.588/2015 e na Resolução CME nº 1/2015 (2018).

A área governamental é composta por dois representantes da Secretaria Municipal do Esporte, Lazer e Juventude, os quais estão diferenciados em SMELJ 1 e SMELJ 2. Os cinco demais vêm da Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos, da Secretaria Municipal de Defesa Social, da Secretaria Municipal da Educação, da Secretaria Municipal de Saúde, e da Secretaria Municipal do Meio Ambiente.

A composição da área não governamental está contemplada com um assento para cada uma das seguintes instituições: Conselho Regional de Educação Física da 9ª Região; Sindicato dos Clubes Esportivos, de Cultura Física e Hípicos do Paraná; Associação das Federações e Entidades Desportivas Amadoras do Paraná; Atletas Amadores de Curitiba indicado pela Comissão de Incentivo ao Esporte; Paratletas Amadores de Curitiba indicado pela Comissão de Incentivo ao Esporte; Instituições de Ensino Superior com Curso de Educação Física (IES); "Sistema S".

O preenchimento das cadeiras recebe uma atenção especial, uma vez que, para Smith (2009) o processo de seleção dos participantes é o passo inicial do desenho a condicionar a abertura para a participação. Para o autor, é importante identificar se as oportunidades de participação podem ser descritas como amplas ou restritas, abrangem variadas faixas etárias e grupos de interesses, se permitem um rodízio entre os participantes em caso de vagas limitadas, por exemplo.

A preocupação inicial de Smith (2009) é observar o direito à participação pelo cidadão comum. Para o autor, em instituições participativas este direito é operacionalizado de forma distinta em variados desenhos de instituições. Este atributo precisa ser requalificado mediante maior atenção a ser dada no momento que as instituições possibilitam a inclusão, buscando promover maior equilíbrio entre os participantes, incentivando a diversidade tanto de pessoas como de opiniões. Isto poderá influenciar na qualidade da participação, nos debates, capacidade de decisão, e até no desempenho das instituições.

No CME, conforme a Lei nº 14.558/2015, todas as entidades e órgãos que possuem assento na instituição deverão **indicar** titular e suplente, com exceção dos Atletas e Paratletas AM, das Instituições de Ensino Superior com Curso de Educação Física e do "Sistema S" (SESI, SESC, SENAT, IEL, SENAC, SENAR, SEST, SESCOOP). Estas duas últimas instituições terão seus representantes definidos em reunião convocada pelo Secretário da SMELJ e com a participação dos representantes das instituições, mediante escolha entre os pares. No caso dos

Atletas e Paratletas Amadores a indicação será feita pela Comissão de Incentivo ao Esporte (CIE), sem necessidade de definição entre os pares (PMC, 2015a; 2015b).

As instituições contempladas com assentos foram estabelecidas pela própria SMELJ por meio de diálogos entre seu Secretário, Superintendente, Diretores e alguns servidores do órgão, não sendo precedida por consulta à sociedade civil. Os assentos da área não governamental foram definidos para instituições com as quais a SMELJ mantém um bom relacionamento na área esportiva. Já os assentos da área governamental foram definidos de acordo com interesses afins, ou seja, as secretarias que possuem assentos no CME compartilham de interesses na área do esporte, do lazer e da atividade física em suas atividades (SOARES, 2016). Ao analisar as instituições contempladas com assento, passa-se a indagar: os conselheiros da área não governamental representam quem?

O CREF (Conselho Regional de Educação Física) tem como principal atribuição institucional garantir que apenas profissionais formados na área de educação física possam trabalhar como educadores físicos, devendo seguir os preceitos éticos e legais da função (CREF9/PR, 2018). Se esta fiscalização já acontece pela própria instituição CREF9/PR (Conselho Regional de Educação Física da 9ª Região Estado do Paraná), certamente essa não seria a função da entidade no CME. Vale registrar que, para atuar na SMELJ, o professor deve submeter-se a concurso e comprovar sua inscrição regular no CREF, caso contrário não pode fazer a investidura no cargo. Assim, os profissionais de educação física do município, na SMELJ, são todos devidamente formados em área específica. Estaria o CREF9/PR representando os profissionais de educação física que atuam na SMELJ. Essa resposta será buscada nas atas das reuniões do CME.

O SINDICLUBES/PR trabalha para liderar e representar os interesses dos clubes e academias paranaenses filiados, objetivando promover o fortalecimento, crescimento e desenvolvimento destas instituições. A categoria por eles representada é formada por outras instituições que já possuem uma boa organização e representatividade no município, uma vez que se tratam dos principais clubes de Curitiba: Clube Curitibano, Graciosa Country Club, Associação Atlética do Banco do Brasil - Curitiba, Santa Mônica Clube de Campo, Círculo Militar do Paraná, Clube Thalia, Clube D. Pedro II, Clube Rio Branco, entre outros. Esses clubes, entre outras atividades, estão envolvidos com a prática do esporte, do lazer e da atividade física como forma de colaborar com a promoção da qualidade de vida

dos indivíduos associados (SINDICLUBES/PR, 2018). Desta forma, representam os clubes e/ou uma parcela pequena da população curitibana participante de um quadro de sócios de um ou mais clubes.

A AFEDAP é a representante das federações e entidades desportivas amadoras do Paraná, portanto, se assemelhando à posição do SINDICLUBES por representar outras entidades esportivas já estruturadas. Os atletas e Paratletas AMadores de Curitiba estão representados, em assentos distintos, reforçando a representação esportiva no conselho, podendo dar mais força às decisões que envolvam a vertente do esporte de alto-rendimento em detrimento às vertentes do esporte educacional e do esporte de lazer ou de participação.

A presença das IES com curso de educação física pode colaborar com os trabalhos do conselho uma vez que a área acadêmica tem a possibilidade de influenciar, por meio dos seus conhecimentos e sua visão mais completa em relação às diferentes vertentes esportivas, sobre a política de esporte como um todo, sobre a cultura esportiva no município, dentre outros aspectos. O "Sistema S" está presente com sua perspectiva de que pelo esporte, lazer e atividade física é possível ir além da melhora da qualidade de vida das pessoas, também promovendo a inclusão e o desenvolvimento social.

A forma de composição dos conselhos gestores de políticas públicas pode dar pistas sobre como a democracia participativa, mediante representação de partes organizadas da sociedade, pode se efetivar nestes canais institucionais. No CME, um aspecto leva a reflexões e questionamentos: não estão contemplados com assento, por exemplo, os representantes dos usuários dos serviços disponibilizados pela SMELJ. De acordo com a Lei Orgânica de Curitiba, esta seria uma obrigação a ser observada pelos conselhos gestores no município (CMC, 2011). Como está desenhado, o CME mais se assemelha a um fórum de representações classistas.

Isso leva à questão sobre a efetiva defesa dos interesses dos cidadãos que utilizam os serviços da PMC. É possível identificar estratégias utilizadas pelo CME para interlocução entre representantes e representados (interlocução entre os conselheiros não governamentais e os cidadãos usuários, bem como interlocução entre conselheiros não governamentais e suas organizações de origem)? Estes questionamentos poderão ser identificados quando forem analisadas as possibilidades de voz dos diversos atores do CME, tanto as estabelecidas em lei, como as que realmente acontecem na prática.

Os níveis locais de governo têm a prerrogativa de definir e institucionalizar os conselhos gestores de políticas públicas, por intermédio de legislação de criação, visando disciplinar a composição e funcionamento de cada conselho (SMITH, 2009; GOMES, 2015). Todavia, a composição dos conselhos pode ser definida de diversas formas:

A seleção de membros ocorre de maneira variada. Enquanto os conselhos regidos por legislação nacional são normalmente obrigados a realizar eleições abertas, e as organizações de cada categoria escolhem seus próprios representantes, aqueles estabelecidos por legislação local freqüentemente permitem que o governo escolha membros que julgue adequados. (ABERS; KECK, 2008, p. 100).

Embora apresentem diferenças relacionadas às atribuições formais, composição e poder de decisão, por exemplo, os conselhos também apresentam algumas características comuns, e entre elas está a **representatividade**. Sendo assim, os conselheiros da área não governamental assumem o papel de representantes da sociedade organizada e do cidadão comum, apropriando-se do amplo respaldo social que lhes é atribuído e de acordo com a finalidade do conselho (ABERS; KECK, 2008). Os conselheiros passam a ter, então, o papel de atores intermediários de representação nas relações entre os interesses individuais e coletivos.

Deste enquadramento originam-se reflexões referentes à legitimidade da democracia participativa por representação da sociedade civil organizada no CME, uma vez que o processo de escolha dos representantes (corresponsáveis pela gestão de políticas públicas), não seria tão democrático, por serem definidos previamente nas legislações dos conselhos.

De acordo com a interpretação de Smith (2009), uma das formas de tentar garantir a participação de grupos variados, bem como de pessoas e seus interesses, é por meio das cotas de grupos representativos da sociedade civil. Porém, a legitimidade da instituição pode ser comprometida, pelo menos em parte, uma vez que toda instância representativa - como é o caso dos conselhos gestores - está limitada numericamente. Ou seja, cidadãos interessados, mas que não estão mobilizados, integrados ou informados, podem não ser incluídos no processo.

Por outro lado, a Lei nº 14.588/2015 prevê que o mandato dos conselheiros será de dois anos, podendo ser reconduzido uma única vez por igual período. Esta

limitação para a permanência dos representantes no CME é uma forma clara de realizar o rodízio dos integrantes. Para Smith (2009) estratégias como esta são válidas, pois previnem o acúmulo de poder por parte dos conselheiros, além de garantir pelo rodízio, a inclusão, uma vez que o número de conselheiros é reduzido.

De início pode-se perceber a complexidade inerente às instituições de democracia participativa. Como exemplo desta complexidade estão os embates entre atores variados, como por exemplo, entre a sociedade civil e os partidos políticos, característico dos conflitos entre a representatividade resultante das urnas e a representatividade advinda dos espaços de participação (DAGNINO, 2002).

Na democracia representativa o ponto alto da participação é o momento das eleições, e as decisões políticas serão derivadas das instâncias políticas formadas pelos representantes definidos pelo voto universal. Este é o limite da democracia representativa no que se refere à participação cidadã: está restrita ao processo eleitoral. Ao ser eleito, o representante obtém poderes e direitos, devendo realizar aquilo que esperam que seja feito, e não o que lhe satisfaça. Já na democracia participativa os cidadãos passam a assumir a competência, também, pelo debate público e pela decisão política. Uma alternativa à limitação da democracia representativa é incrementá-la com aspectos da democracia participativa (ZORZAL, 2014).

Para tanto, na democracia participativa permanecem o processo eleitoral, a representação e a organização partidária, todavia, o pilar de sustentação é a participação da sociedade civil de maneira mais ativa nas decisões políticas. A associação da participação com a representação é um grande desafio, mas ambas não se excluem (ZORZAL, 2014).

Embora os conselhos gestores sejam definidos por boa parte da literatura como arenas deliberativas que estimulam a disseminação da participação direta dos cidadãos no processo da decisão pública, esta definição pode encontrar barreiras já na estrutura organizacional dos conselhos, isto é, na sua forma de composição. Isto pode ocorrer quando a legislação do conselho local permite que o poder público pré-selecione os membros participantes, garantindo previamente cadeiras para determinadas instituições, como é o caso do CME (ABERS; KECK, 2008; SMITH, 2009). Conforme Zorzal (2014),

[...] vários mecanismos têm sido adotados com o objetivo de proporcionar melhor representação, como cotas em partidos, sistemas de representação proporcional e reservas de cadeiras legislativas, mas a efetividade dessas ações enquanto melhor escolha a ser adotadas ainda dividem opiniões. (ZORZAL, 2014, p.11).

A atenção dispensada à representação é uma maneira de procurar garantir que as minorias ou grupos não organizados, ou seja, à margem das decisões políticas e do processo de representação, passem a ser considerados (ZORZAL, 2014). Com a predefinição de assentos nos conselhos, tais grupos estariam representados? Esta opção de composição de alguns conselhos seria capaz de dar respostas compatíveis aos problemas de desigualdade e exclusão de alguns grupos?

Para Santos e Avritzer (2002) e Zorzal (2014) a complementaridade entre as democracias representativa e participativa, ou seja, a articulação profunda das duas estaria contemplada no reconhecimento, por parte do poder público, do processo participativo e das formas de controle social, estando o processo de deliberação pública complementando processo de representação.

O CME está internamente organizado em quatro estruturas: Plenário, Mesa Diretora, Secretaria Executiva e Câmaras Técnicas. O Quadro 4 expõe a composição e principais atribuições de cada uma delas.

QUADRO 4 - ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO CME

ESTRUTURA	COMPOSIÇÃO	PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES
Plenário	Membros do CME	1 - Discutir e deliberar sobre questões especificadas na Resolução CME nº 1/2015; 2 - Julgar e decidir sobre solicitações encaminhadas à apreciação do CME.
Mesa Diretora	Presidente, Vice- Presidente, 1º Secretário e 2º Secretário	1 - Com auxílio da Secretaria Executiva, dispor sobre normas e atos do funcionamento do CME, submetendo-os à apreciação do Plenário; 2 - Convocar reuniões extraordinárias; 3 - Encaminhar questões administrativas, submetendo-as à apreciação e aprovação do Plenário; 4 - Definir ritos para acolhida de denúncias, reivindicações ou outras manifestações da sociedade civil, submetendo-as à apreciação e aprovação do Plenário; 5 - Em caso de necessidade, poderá apreciar matéria em caráter de urgência, submetendo sua decisão ao Plenário, na próxima reunião; 6 - Dar andamento em demandas originadas no Plenário, submetendo-as à apreciação e aprovação na próxima reunião.
Secretaria Executiva	Servidor do Departamento do Incentivo e Promoção Social da SMELJ	1 - Preparar e secretariar as reuniões; 2 - Elaborar a pauta de cada reunião (antecipadamente e de acordo com as demandas dos conselheiros), encaminhando para aprovação do Presidente da Mesa Diretora; 3 - Prestar apoio administrativo ao CME; 4 - Passar ao Plenário as atas e outros documentos recebidos das Câmaras Técnicas; 5 - Controlar a presença dos conselheiros; 6 - Manter os segmentos, representados no CME, sempre informados; 7 - Com auxílio da Mesa Diretora, elaborar relatório anual das atividades do CME.
Câmaras Técnicas	Três membros no mínimo, sendo: ao menos um conselheiro; profissionais de notório saber sobre a temática poderão ser convidados a integrar a Câmara Técnica	1 - Realizar estudos técnicos sobre o assunto de sua competência, apresentando parecer, tendo iniciativa na elaboração de proposições necessárias; 2 - Buscar informações necessárias para completar sua instrução ou para que tenha condições de apreciar e realizar parecer sobre requerimentos.

FONTE: a autora, com base em informações disponíveis na Resolução CME nº 1/2015 (2018).

A estrutura do CME foi estabelecida buscando possibilitar condições de desempenho de maneira integrada e sistemática, sendo o Plenário sua estrutura soberana. A Mesa Diretora é eleita entre os conselheiros e, de acordo com o estabelecido entre os conselheiros da primeira gestão do CME, a presidência será alternada a cada gestão, entre membros das áreas governamental e não governamental, de acordo com o estabelecido entre os conselheiros. As Câmaras Técnicas podem ser instituídas conforme a necessidade do CME em receber assessoramento técnico para assuntos de sua competência. Já a Secretaria

Executiva é responsável por todo o apoio administrativo requerido pelo CME (PMC, 2015b).

As reuniões ordinárias e extraordinárias são comunicadas aos conselheiros com antecedência, inclusive com estabelecimento de calendário anual de encontros. Somente perderá o mandato o representante que faltar a três sessões consecutivas ou à metade das sessões realizadas em um ano, sem devida justificativa, ou seja, caso o conselheiro falte, apresente justificativa com 24 horas de antecedência e esta seja aceita e aprovada pela Mesa Diretora, não constará como falta. Caberá à entidade cujo representante perdeu o mandato, a indicação de um substituto no prazo de dez dias (PMC, 2015b). Na prática, dificilmente um conselheiro perderá a vaga por faltas, o que pode levar à participação descompromissada dos conselheiros. Esta situação pode ser agravada pelo fato de que, se perder a vaga, a instituição permanecerá vitaliciamente no CME, alterando apenas o representante.

Embora não haja previsão no Regimento Interno, uma situação observada nas listas de presenças das reuniões é a presença de pessoas que são indicadas para representarem a instituição por impossibilidade de presença do titular e do suplente. Estas situações aconteceram em três reuniões com o "Sistema S" e em uma com o CREF e com a SMDS. Das doze reuniões ocorridas na primeira gestão, o "Sistema S" enviou representante externo ao conselho em três delas e na cerimônia de posse dos conselheiros, inclusive. Na segunda gestão do CME, analisada até fevereiro de 2018, das seis reuniões houve presença de representantes externos em duas situações distintas: uma com a SMDS e outra com o CREF.

Os conselheiros poderão ser substituídos a qualquer tempo em caso de necessidade. Para isso, a entidade responsável pelo acento deverá apresentar justificativa ao Presidente do CME e realizar nova indicação de representante (PMC, 2015b). Embora tenha havido algumas substituições de representantes entre 2015 e fevereiro de 2018, nenhuma delas foi por motivo de perda de mandato.

O registro das atas apresenta uma oscilação em relação aos conteúdos fixos das reuniões. Nem sempre as justificativas de faltas aparecem nos registros das atas, o que pode levar a duas interpretações: (1) não foi encaminhada ao conselho justificativa de ausência para aquelas reuniões ou (2) foi não foi tratado sobre essa pauta naquelas reuniões. Para os cálculos e análises desta pesquisa, computou-se como falta da instituição as ausências não justificadas de seus representantes e, as

ausências relatadas em atas por meio de justificativa aceita pela Mesa Diretora, não contaram como falta, seguindo-se o Regimento Interno.

Nas situações em que a instituição encaminhou representante externo, ou seja, a pessoa presente não era titular nem suplente no CME, inferiu-se que, embora não esteja registrado em ata, a Mesa Diretora aceitou como justificativa de falta. Isto porque o "Sistema S", instituição que mais utilizou este recurso, não precisou substituir seus representantes por faltas, possivelmente por este motivo. O Quadro 5 apresenta o número de substituições de representantes realizadas durante o período estipulado para o estudo:

QUADRO 5 - NÚMERO DE SUBSTITUIÇÕES DOS REPRESENTANTES NAS DUAS GESTÕES DO CME

GESTÃO JUNHO 2015 A MAIO 2017			GESTÃO JUNHO 2017 A FEVEREIRO 2018		
Representante	Substituição do titular	Substituição do suplente	Representante	Substituição do titular	Substituição do suplente
Área governamental					
SMELJ	2	2	SMELJ		
SMAM	1	1	SMAM	1	1
SMDS			SMDS	1	1
SME		1	SME		
SMS			SMS		1
SMMA			SMMA		1
Área não governamental					
CREF			CREF		1
SINDICLUBES			SINDICLUBES		
AFEDAP			AFEDAP		1
Atletas AM			Atletas AM		1
Paratletas AM			Paratletas AM		1
IES			IES	1	1
"Sistema S"	1	1	"Sistema S"	1	1
Total geral	4	5	Total geral	4	10

FONTE: a autora, com base em informações disponíveis nas atas das reuniões plenárias, ordinárias e extraordinárias do CME e nos Decretos nº 476/2015, nº 1080/2017 (2018).

Durante a primeira gestão do conselho houve eleições para prefeito, o que fez com que os conselheiros da SMELJ e de algumas secretarias fossem substituídos. No caso da SMELJ, os representantes eram pessoas que ocupavam cargos de secretário, superintendente e diretores da secretaria. Embora o Decreto nº 1.080 seja de junho 2017, ele veio a oficializar substituições de conselheiros que já haviam acontecido na prática, no início do ano. Dos representantes que assumiram os assentos da SMELJ para a Gestão junho 2017 a maio 2018 três também são cargos comissionados (secretário e diretores), sendo apenas um dos suplentes funcionário de carreira da SMELJ.

De junho de 2015 a fevereiro de 2018, foram realizadas dezenove encontros (a cerimônia de posse dos conselheiros e 18 reuniões plenárias) do CME: doze sessões ordinárias na primeira gestão e seis reuniões na segunda gestão, das quais duas extraordinárias. De acordo com o Regimento Interno do CME as reuniões plenárias devem acontecer sistematicamente a cada dois meses, conforme calendário anual de atividades, e extraordinariamente quando necessário (PMC, 2015b). As datas das atas demonstram uma regularidade na realização das sessões, cumprindo com a determinação legal.

Para a instalação das sessões plenárias o quórum mínimo admitido é de metade dos conselheiros. Neste caso, havendo 14 assentos no CME, para o início das reuniões é necessário o comparecimento de no mínimo 7 representantes de instituições **diferentes**, caso contrário, é necessário convocar nova reunião (PMC, 2015b).

A Tabela 1 apresenta a proporção de presenças e faltas dos conselheiros na primeira gestão, por segmento. Considerou-se, para a contabilidade das presenças, a triangulação de informações nas listas de presenças, as justificativas de faltas e as falas dos conselheiros nas atas:

TABELA 1 - PERCENTUAL DE PRESENCAS E AUSÊNCIAS DAS INSTITUIÇÕES REPRESENTANTES NO CME DURANTE AS REUNIÕES DA PRIMEIRA GESTÃO

INSTITUIÇÃO	GESTÃO JUNHO 2015 A MAIO 2017	
	PRESENCAS	AUSÊNCIAS
Área Governamental		
SMELJ1	100% (12 presenças)	0% (00 falta)
SMELJ2	100% (12 presenças)	0% (00 falta)
SMAM	83,3% (10 presenças)	16,7% (02 faltas)
SMDS	66,6% (08 presenças)	33,4% (04 faltas)
SME	91,7% (11 presenças)	8,3% (01 falta)
SMS	58,3% (07 presenças)	41,7% (05 faltas)
SMMA	91,7% (10 presenças)	16,6% (02 faltas)
TOTAL ÁREA GOVERNAMENTAL	83,3% (70 presenças)	16,7% (14 faltas)
Área Não Governamental		
CREF	16,7% (02 presenças)	83,3% (10 faltas)
SINDICLUBES	66,6% (08 presenças)	33,4% (04 faltas)
AFEDAP	83,3% (10 presenças)	16,7% (02 faltas)
Atletas AM	75% (09 presenças)	25% (03 faltas)
Paratletas AM	91,7% (11 presenças)	8,3% (01 faltas)
IES	83,3% (10 presenças)	16,7% (02 faltas)
"Sistema S"	41,7% (05 presenças)	58,3% (07 faltas)
TOTAL ÁREA NÃO GOVERNAMENTAL	65,5% (55 presenças)	34,5% (29 faltas)
TOTAL GERAL	74,4% (125 presenças)	25,6% (43 faltas)

FONTE: a autora, com base em informações disponíveis nas atas das reuniões plenárias, ordinárias e extraordinárias, e nas listas de presenças das reuniões do CME (2018).

A tabela foi elaborada considerando-se as 14 instituições representantes e a realização das 12 reuniões plenárias na primeira gestão, o que permitiu perceber como os espaços de inclusão foram utilizados pelas representações no período. De modo geral, as instituições têm participado das reuniões plenárias chegando a um total de 74,4% de presenças na primeira gestão, ficando assim caracterizada a inclusão tal qual oficialmente conferida:

1 - Na área governamental, a SMELJ (assentos 1 e 2) compareceu em todas as reuniões, o que pode ser reflexo, entre outros aspectos, do fato desta secretaria abrigar a estrutura organizacional do CME. A SMMAM, a SME e a SMMA apresentaram número de faltas e/ou faltas justificadas dentro do limite estabelecido no Regimento Interno do CME. A SMDS apresentou três faltas consecutivas sem relato de justificativa em ata, porém, em uma das reuniões esteve presente um representante da instituição, externo ao conselho.

2 - Na área não governamental, o SINDICLUBES, a AFEDAP, os Atletas Amadores, os Paratletas AMadores e as IES também apresentaram número de faltas e/ou faltas justificadas dentro do limite estabelecido no Regimento Interno do CME. Todavia, o mesmo não aconteceu com o CREF e o "Sistema S". Os registros demonstram que o CREF teve inicialmente quatro faltas consecutivas sem justificativa, uma presença seguida de mais seis faltas consecutivas sem justificativa, sendo uma delas com a presença de representante externo ao conselho. O "Sistema S" apresentou três faltas consecutivas sem justificativa registrada em ata, mas com a presença de representante externo ao CME em todas elas. Após presença em uma reunião, esta mesma instituição se ausentou em mais três reuniões consecutivas sem justificativa e sem representante externo, além de faltar também na última reunião da gestão.

Em análise referente ao total de presenças dos conselheiros do CME na primeira gestão, das 164 presenças possíveis para as instituições foram registrados 125 comparecimentos (74,4% do total). Os dados permitem perceber que a área não governamental tem participado em menor frequência das reuniões se comparada à área governamental. Das 84 presenças possíveis para as instituições da sociedade civil, houve 55 presenças (65% de presenças nas reuniões). Já o segmento do poder público esteve presente em 83,3% das reuniões (70 presenças). O fato da SMELJ ter direito a ser representada por dois conselheiros a coloca em vantagem

numérica perante todos os outros conselheiros, o que pode refletir significativamente nos momentos de deliberação.

O fato do poder público estar mais acostumado e interado com a participação nos conselhos, devido ao tempo de atuação com estas instituições, pode ser um dos possíveis motivos para o número mais elevado de participações na área governamental na primeira gestão. A sociedade civil ainda não tem muito conhecimento sobre o CME.

Outra questão a ser analisada é que, como a instituição representante não perde a vaga, apenas é trocado o conselheiro, isso pode levar a uma falta de compromisso dos conselheiros de ambas as áreas. De acordo com o Regimento Interno do CME, os representantes da SMDS, do CREF e do "Sistema S" teriam que ser substituídos, devido ao número de faltas apresentadas. No entanto, conforme registros em atas e Decretos analisados, isso não aconteceu. Mesmo que houvesse a substituição de representante, a instituição não perderia seu assento, uma vez que legalmente não existe essa previsão. A composição de conselho com instituições predefinidas, como é o caso do CME, parece desfavorecer o aspecto **presença** da inclusão, uma vez que a instituição tem a certeza de que não perderá seu lugar no conselho mesmo extrapolando o número de faltas permitidas.

A Tabela 2 utiliza o mesmo método da Tabela 1, porém, para o cenário de presenças e ausências na segunda gestão do CME:

TABELA 2 - PERCENTUAL DE PRESENCAS E AUSÊNCIAS DAS INSTITUIÇÕES REPRESENTANTES DO CME DURANTE AS REUNIÕES DA SEGUNDA GESTÃO

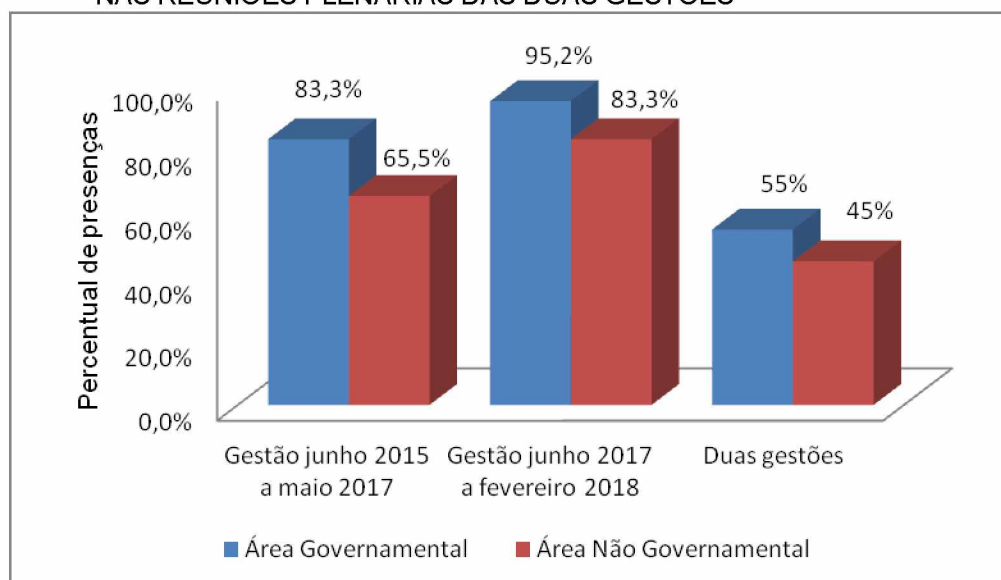
INSTITUIÇÃO	GESTÃO JUNHO 2017 A FEVEREIRO 2018	
	PRESENCAS	AUSÊNCIAS
Área Governamental		
SMELJ1	83,3% (05 presenças)	16,7% (01 falta)
SMELJ2	100% (06 presenças)	00% (00 falta)
SMAM	83,3% (05 presenças)	16,7% (01 falta)
SMDS	100% (06 presenças)	00% (00 falta)
SME	100% (06 presenças)	00% (00 falta)
SMS	100% (06 presenças)	00% (00 falta)
SMMA	100% (06 presenças)	00% (00 falta)
TOTAL ÁREA GOVERNAMENTAL	95,2% (40 presenças)	4,8% (02 faltas)
Área Não Governamental		
CREF	100% (06 presenças)	00% (00 falta)
SINDICLUBES	83,3% (05 presenças)	16,7% (01 falta)
AFEDAP	83,3% (05 presenças)	16,7% (01 falta)
Atletas AM	100% (06 presenças)	00% (00 falta)
Paratletas AM	66,7% (04 presenças)	33,3% (02 faltas)
IES	100% (06 presenças)	00% (00 falta)
"Sistema S"	50% (03 presenças)	50% (03 faltas)
TOTAL ÁREA NÃO GOVERNAMENTAL	83,3% (35 presenças)	16,7% (07 faltas)
TOTAL GERAL	89,3% (75 presenças)	10,7% (09 faltas)

FONTE: a autora, com base em informações disponíveis nas atas das reuniões plenárias, ordinárias e extraordinárias, e nas listas de presenças das reuniões do CME (2018).

O cenário das presenças das instituições da sociedade civil no CME teve uma melhora no início da segunda gestão. Enquanto na primeira gestão houve 12 reuniões, na segunda gestão a análise corresponde a apenas seis reuniões. A área governamental apresentou 95,2% de presenças (40 presenças) e a área não governamental 83,3% (35 presenças). Observando o quadro geral de presenças, de um total de 84 representações possíveis nas reuniões, observaram-se 75 comparecimentos (89,3% de presenças).

Complementando as informações sobre as presenças no CME, o Gráfico 1 permite um comparativo das presenças entre os segmentos em cada gestão. O gráfico apresentado está considerando, para a primeira e a segunda gestão do CME, o número de presenças obtidas por instituição, ou seja, a somatória de presenças da instituição independente se apenas o titular (ou suplente) compareceu, ou se os dois estavam nas reuniões plenárias. As barras denominadas **Duas gestões** estão considerando a somatória de presenças institucionais nas duas gestões, podendo-se perceber a diferença de presenças dos segmentos tanto por gestão como no período total adotado para a pesquisa:

GRÁFICO 1 - PERCENTUAL DE PRESENCAS DAS INSTITUIÇÕES DO CME, POR SEGMENTO, NAS REUNIÕES PLENÁRIAS DAS DUAS GESTÕES



FONTE: a autora, com base em informações disponíveis nas atas das reuniões plenárias ordinárias e extraordinárias e nas listas de presenças das reuniões do CME (2018).

A visão ampliada dos dados permite perceber que a área governamental esteve mais assídua nas duas gestões totalizando 110 presenças em comparação com 90 presenças da área não governamental. Este segmento teve frequência de 83,3% na primeira gestão e 95,2% na segunda, enquanto que a área não governamental obteve 65,5% e 83,3% respectivamente. Assim, das 200 presenças ocorridas nas duas gestões, 110 foram da área governamental e 90 da área não governamental.

Esse cenário pode ser resultado de diferentes situações, como por exemplo, o fato do poder público por já participar há algum tempo da sistemática dos conselhos, reconhecer a importância dos conselhos como meio de interlocução entre governo e cidadãos e, em alguns casos a exigência dos mesmos. Além disso, ele também entende com mais clareza que nestes são defendidos interesses, encaminhadas demandas e justificadas ações e inações do governo, portanto, local de disputa de poder e deliberações. Neste contexto, pode-se chegar a duas possíveis situações para futuras análises: (1) algumas instituições da sociedade civil ainda não perceberam o potencial de influência que possui o conselho e a importância da apropriação deste espaço em defesa dos interesses dos cidadãos, ou (2) sua percepção pode ser justamente contrária, o que justificaria a não participação.

Cabe aqui ressaltar a situação de falta de quórum em uma das reuniões plenárias ordinárias da primeira gestão. A reunião ocorreu no dia 13/12/2016, a última reunião do ano e que foi realizada no Salão de Atos do Parque Barigui, antes do início da cerimônia do Destaque Esportivo de Curitiba 2016. Durante este evento foram premiados os atletas e técnicos esportivos com maior destaque e melhores resultados nas competições durante o ano. É um evento em que a comunidade esportiva curitibana comparece em grande número, sendo uma oportunidade de apresentar-lhes o trabalho desenvolvido pelo CME. Assim, esta sessão, dentro do recorte temporal adotado para o estudo, foi a que contou com a presença do maior número de atores externos ao CME e o conselho aproveitou a oportunidade para apresentar-se à comunidade esportiva. Contudo, a ata não menciona o número de pessoas no momento da sessão (PMC, 2018).

Embora a reunião tenha oficialmente ocorrido, neste dia não havia quórum para a abertura da plenária, pois estavam presentes apenas seis instituições e, de acordo com o Regimento Interno do CME, deve haver no mínimo metade dos conselheiros (instituições) para que o trabalho se inicie. Assim, o encaminhamento definido pelo regimento deveria ser a convocação de uma nova reunião para discussão dos assuntos pautados. A ata da reunião não apresenta muitos detalhes, porém registra como pauta os seguintes assuntos: aprovação da ata da reunião nº 05 de 2016, apresentação do calendário CME 2007, cerimônia Destaque Esportivo de Curitiba 2016 e assuntos gerais (não foram especificados).

Outra situação percebida foi na reunião extraordinária do dia 13/11/17. No início da plenária o Vice-Presidente da Mesa Diretora, o qual conduziu a reunião, mencionou que todos os assentos estavam preenchidos. Porém, conforme lista de presenças e a própria ata da reunião, a SMAM, a AFEDAP e os Paratletas AM não estavam representados. Pode-se depreender dois quadros desse cenário: as listas de presenças não estão recebendo a devida atenção ou a contagem dos representantes e a confirmação com a lista assinada no início da reunião, para verificar o quórum, não está acontecendo.

Além da participação da sociedade civil por meio dos representantes do CME, o Regimento Interno da instituição prevê a **inclusão** de atores externos nas reuniões plenárias: “As sessões serão públicas, podendo ser reservadas quando assim o desejar o Plenário” (PMC, 2015b, p.12). Uma das atribuições que compete ao conselho é receber sugestões da sociedade, além de manifestar-se sobre

denúncias que lhe sejam encaminhadas (PMC, 2015b). No sítio do CME no Portal dos Conselhos, existe um espaço para divulgação de **Eventos/Conferências**, todavia, não foram encontradas informações referentes aos dias e horários das reuniões do CME durante todo o período de monitoramento do *síte*. Este ponto compromete a transparência do CME, a possível participação dos atores externos à instituição, e a concretização da publicidade das sessões, conforme disposto no Regimento Interno do CME (PMC, 2015b). De acordo com Smith (2009), a presença é o primeiro passo para concretizar a inclusão, sendo condição necessária para a voz do cidadão nos conselhos.

Foi possível perceber que os registros das atas do CME não apresentam muitos detalhes, começando pelo registro dos conselheiros presentes e ausentes. Não há uma padronização. Inicialmente não são mencionadas as presenças ou ausências dos conselheiros (atas 1 a 3 de 2016). A partir da quarta ata de 2016 é possível observar alguns registros de ausências justificadas dos representantes. De acordo com informações prestadas pela Secretaria Executiva do CME o registro das presenças segue a seguinte orientação: se a instituição está representada pelo titular ou suplente, é considerada a presença da instituição e não é registrado em ata. Porém, também existem as listas de presença dos conselheiros. Estas listas não estão disponíveis no Portal dos Conselhos, mas estão à disposição dos interessados na sede da SMELJ (ALVES, 2018). Sem o devido registro, o acompanhamento do efetivo uso do espaço de representação é dificultado, assim como fica prejudicado o funcionamento da norma do próprio CME a respeito da substituição de conselheiros por faltas não justificadas.

De acordo com os registros das atas, as participações de atores externos ao CME aconteceram, principalmente, por meio das presenças de pessoas que foram convidadas a estarem nas reuniões plenárias e nas Câmaras Técnicas para passar informações de seu conhecimento, ou ainda, quando nem o titular e o suplente da entidade poderiam estar presentes, foram encaminhados representantes externos. Apenas duas participações externas voluntárias foram registradas: na primeira gestão, um radialista esportivo acompanhou a plenária, porém sem uso da voz; na segunda gestão, um vereador esteve no início da plenária e usou a voz para deixar uma mensagem de incentivo ao CME.

O dados coletados sobre as presenças de atores externos ao CME nas reuniões plenárias refletem o registro de 22 presenças na primeira gestão e 3

presenças na segunda gestão. Destas 25 presenças, 12 foram de atores externos não só ao CME, mas também à SMELJ, isto é, houve 7 presenças de pessoas que compareceram como representantes de instituições, 1 presença de professor do Departamento de Educação Física da UFPR convidado para esclarecimentos sobre assunto a ser tratado no CME e, por fim, 4 presenças externas (um radialista, um vereador e dois servidores públicos de outras secretarias). As demais presenças registradas, de atores externos (13 presenças) foram de pessoas ligadas à SMELJ, porém externas ao CME, e que participaram da reunião do conselho para repasse de informações.

Embora exista um capítulo no Regimento Interno do CME tratando especificamente sobre as atas, não é estabelecido um padrão de redação e formatação, o que fica evidenciado com as diferenças de registros entre elas. O que está estabelecido no regimento é a necessidade de registro em ata, além da aprovação e assinatura destas pelos representantes presentes, caso não haja necessidade de alterações no documento (PMC, 2015b). Uma explicação para estas diferenças pode ser o fato de as pessoas que atuaram como Secretária Executiva do CME terem sido alteradas constantemente. No entanto, esta atitude acaba incorrendo em descumprimento do determinado legalmente: a Secretaria Executiva será exercida por servidor do Departamento do Incentivo ao Esporte e Promoção Social, especificamente designado para tal função.

Outra forma possível de serem incorporados atores externos, sejam eles da área governamental ou não governamental, é quando são instituídas Câmaras Técnicas. Trata-se da composição de um pequeno grupo para assessoramento técnico e de estudos de assuntos pertinentes ao CME. São compostas por, no mínimo, três membros, sendo um conselheiro pelo menos, admitindo-se a inclusão de profissionais de notório saber, convidados a contribuir com seus conhecimentos e pareceres técnicos sobre o assunto (PMC, 2015b). Embora as atas das Câmaras Técnicas não estivessem disponíveis no Portal dos Conselhos, consideram-se estas participações, mesmo que temporárias, como inclusão uma vez que a pessoa estará não apenas presente, mas emitindo opiniões, defendendo pontos de vista, analisando demandas e, assim, contribuirá com a tomada de decisão do CME.

Na primeira gestão do CME foram instituídas duas Câmaras Técnicas. Uma para estudos sobre a criação do Fundo Municipal de Esporte, e outra para a elaboração de diretrizes que fundamentariam o Sistema Municipal de Esportes.

Nestas duas situações ampliou-se o exercício da inclusão nos aspectos presença e voz, pois foram convidados profissionais de notório saber sobre os assuntos em questão. A Câmara do FME foi composta por conselheiros da SMELJ e da SMDS, além de serem convidados um servidor da Secretaria Municipal de Finanças e outro da Procuradoria Geral do Município. A Câmara do SESTIBA, como ficou denominado o Sistema Municipal de Esportes, contou com conselheiros da SMELJ, SME, SMMA, IES e representante dos paratletas. Como atores externos ao CME fizeram parte da Câmara do SESTIBA outros servidores da SMELJ, SME, além de um professor do Departamento de Educação Física da Universidade Federal do Paraná. Este último se dedica a estudos envolvendo políticas públicas para o esporte, além de fazer parte do grupo de discussão sobre o Sistema Nacional do Esporte, junto ao Ministério do Esporte (PMC, 2018). Embora as Câmaras Técnicas tenham realizado a inclusão de atores externos ao conselho para as discussões, o CME não se preocupou em contemplar a paridade entre as áreas governamental e não governamental em cada Câmara.

Assim, a composição dos conselhos enquanto órgãos colegiados institucionalizados é uma valiosa oportunidade de inclusão política, de discussão e definição de políticas públicas, embora os conselhos incorporem, oficialmente, um número restrito de atores sociais. Todavia, para fomentar a inclusão nos conselhos gestores, é necessária uma forte organização da sociedade civil para que estes canais cumpram com suas funções (AVRITZER, 2008). O panorama das presenças no CME deixa evidente que a participação da sociedade civil enquanto presença, tal qual defendida pela democracia participativa e por Smith (2009) ainda não está ocorrendo.

A inclusão nos conselhos, não apenas como presença, mas principalmente como voz, favorece o estabelecimento de uma sociedade na qual a prática da cidadania pode ser expandida. Permite ao Estado receber aporte de conhecimentos para a identificação das necessidades prioritárias em determinado segmento social (DIEGUES, 2013; ALMEIDA, CAYRES; TATAGIBA, 2015; GHON, 2016), além de permitir que as competências ou funções conselheiristas sejam desempenhadas.

Em conformidade com a Lei nº 14.588/2015, as funções estabelecidas pelo CME não conseguem ser concretizadas se a inclusão ocorrer apenas enquanto presença; a voz é aspecto fundamental para tal. A próxima seção irá tratar sobre este assunto.

4.3 A VOZ NO CME DE CURITIBA

Dentre as funções dos conselhos gestores de políticas públicas considera-se como primordial a função deliberativa. É por meio da tomada de decisão estabelecida por diferentes atores que se amplia a oportunidade de buscar uma solução negociada para questões socialmente controversas, representando o esforço para encontrar um caminho que tenha sido traçado a partir de mais visões e interesses sobre o assunto tratado na instituição democrática (SMITH, 2009).

Entende-se que o número de participantes oficialmente nomeados está limitado por regras específicas. Mas até para aqueles que atuam diretamente na instituição dita democrática, ou afetados pela mesma, a igualdade de direitos e a oportunidade de participar podem nem sempre ocorrer a contento (SMITH, 2009).

Em algumas situações, as falas podem ser dominadas pelos representantes da área governamental devido ao conhecimento técnico, ou por integrantes de uma elite detentora de maiores informações e melhor formação educacional, ou já propensos a participarem por serem do meio político, ou ainda por já possuírem muitos interesses sobre o tema abordado pelo arranjo participativo. Esses aspectos podem inibir a participação de alguns representantes (SMITH, 2009), e até mesmo dos atores externos.

A voz pode ser manifestada de diversas formas que não simplesmente a oratória no momento da reunião plenária do conselho. Pode ser percebida na inserção de pauta para discussão, nas votações ou deliberações propriamente ditas, nos espaços externos ao conselho quando um representante negocia com o outro determinado apoio em uma deliberação. Estes são alguns exemplos práticos. No entanto, nesta pesquisa o foco para análise da voz está na interlocução entre os atores durante as reuniões do CME, nas deliberações assumidas e nas tomadas de decisões, ou seja, na materialização da pauta proposta. Sobre este aspecto Braga e Pessali (2018) esclarecem que:

[...] enquanto a pauta estabelece limites e possibilidades do uso da voz, o exercício da voz em si em cada tema pautado alude ao empenho em afetá-lo assim como pode indicar tentativas de alterar os próprios limites e possibilidades postos pelas pautas. (BRAGA; PESSALI, 2018, p.529).

No Portal dos Conselhos não estão disponíveis as pautas das reuniões. No entanto, a maioria das listas de presenças fornecidas pela Secretaria Executiva do CME traz, logo abaixo do cabeçalho, a pauta do dia. Referente ao estabelecimento dos assuntos nas pautas, considerada mais uma possibilidade de manifestação da voz dos representantes, a informação disponível em ata é que os conselheiros deverão encaminhar suas sugestões de pauta para a Secretaria Executiva do CME com um prazo de antecedência. Este prazo não estava declarado na primeira gestão do conselho, ficando fixado em 15 dias na segunda gestão. Também não ficam explícitos os responsáveis por cada solicitação de pauta a ser abordada, o que não permitiu a análise da voz por meio da inserção de assuntos na pauta.

Duas características podem melhorar a igualdade de voz entre os participantes: (1) presença de uma massa crítica, ou de um número limiar de cidadãos de um grupo politicamente marginalizado com potencial para cultivar a confiança, tanto de seus representados como dos demais conselheiros, e contribuição com as discussões; (2) disponibilidade de moderação e/ou facilitação para assegurar que as vozes marginalizadas sejam ouvidas ou para que os procedimentos não sejam dominados pelos politicamente habilidosos e carismáticos. A facilitação eficaz trabalha para que as distinções entre os cidadãos não tenham efeito sobre a igualdade de voz (SMITH, 2009).

O Regulamento Interno do CME estabelece que, atingido o quórum mínimo para a sessão, a contabilização dos votos nas deliberações será registrada pela maioria de votos dos representantes presentes, tendo o presidente da Mesa Diretora o voto de qualidade, ou seja, voto de desempate. Também está determinado que as sessões do CME serão públicas, no entanto, em caso de extrema necessidade, o Plenário pode solicitar que aconteça em reservado. Mesmo sendo públicas, somente os conselheiros possuem direito à voz (PMC, 2015b), não havendo previsão para que o cidadão comum possa manifestar-se nas sessões em que são tomadas decisões. Esta determinação favorece a celeridade e organização das discussões e deliberações, mas ao mesmo tempo dificulta a participação do cidadão não membro. Este terá que recorrer diretamente aos conselheiros para se fazer ouvir, sem a garantia de que sua voz será fielmente transmitida.

Ao ser analisada a questão de voto das proposições no CME, encontra-se a determinação de que apenas os membros do conselho têm direito ao voto (PMC,

2015b). A exclusão do direito ao voto aos atores externos ao conselho é entendida como forma de organização institucional, em virtude de a sociedade civil estar representada. Contudo, privar o direito do cidadão de manifestar-se por meio de voz prejudica a inclusão almejada, uma vez que pode implicar em exclusão de interesses e ideias que não estariam contemplados pela representação legalmente estabelecida.

Smith (2009) sugere que as deliberações, conselheiristas no caso desta pesquisa, podem ser precedidas de debates entre os membros oficiais e os atores externos, uma vez que a diversidade de ideias e pontos de vista contribuem com estas arenas de discussão.

Os registros das atas permitiram identificar 63 assuntos abordados nas reuniões plenárias, sem considerar as repetições nas diversas sessões de uma mesma gestão, sendo 36 assuntos na primeira gestão e 27 na segunda. Contabilizando a repetição de pauta nas reuniões, o total de assuntos discutidos nas duas gestões é de 122 (81 na primeira gestão e 41 na segunda). A Tabela 3 apresenta os assuntos de maneira categorizada, em quatro classificações, e a frequência com que aparecem nas duas gestões.

TABELA 3 - FREQUÊNCIA DE ASSUNTOS ABORDADOS NAS REUNIÕES DO CME NAS GESTÕES ANALISADAS⁸

CATEGORIA DO ASSUNTO	FREQUENCIA (%)
Rotina de reunião plenária	29 (23,77%)
Estrutura e Funcionamento CME	23 (18,85%)
Estrutura e Funcionamento SMELJ	11 (9,01%)
Divulgação de situações consolidadas	17 (13,93%)
Apresentação de propostas originadas na SMELJ	28 (22,95%)
Assuntos originados no CME	14 (11,47%)
Total	122 (100%)

FONTE: autora, com base em informações disponíveis nas atas das reuniões plenárias ordinárias e extraordinárias do CME (2018).

As categorias utilizadas para classificar os assuntos abordados nas reuniões permitem notar que poucos assuntos partiram do próprio CME. Estes, geralmente, se apresentaram como observações pertinentes e originadas de outros assuntos que estavam sendo tratados.

Com exceção dos assuntos de rotina das reuniões do CME, a categoria que demonstrou maior proporção foi a que envolveu apresentação de propostas por

⁸ Devido aos arredondamentos centesimais as somatórias não registram 100%.

representantes da SMELJ no conselho, ou por servidores desta secretaria, de ações governamentais que tiveram origem na própria SMELJ. Desta forma, as propostas eram apenas apresentadas aos conselheiros, conforme haviam sido planejadas pela própria SMELJ. Um exemplo é o Vale Transporte Esportivo (VTE). Embora o CME já estivesse em funcionamento desde junho de 2015, não há registros em atas de que este assunto tenha sido discutido nas reuniões planárias. No entanto, na primeira reunião do conselho em 2016 foi informado sobre a publicação do Decreto nº 38/2016, ato legal que institui e normatiza a concessão de Vale Transporte Esportivo para atletas de Curitiba, conforme requisitos pré-estabelecidos.

Assim como esse exemplo, os demais projetos, programas e ações envolvendo a SMELJ apenas foram apresentados nas reuniões plenárias. Não foram acompanhados de discussão ou deliberação entre os conselheiros, inferindo-se assim que, as demandas por ações governamentais partiram do próprio poder público.

Assuntos que envolviam a estrutura e funcionamento do próprio conselho ocuparam bastante espaço nas reuniões. Esta constatação corrobora com estudo de Lavallo, Voigt e Serafim (2016) ao descrever que os conselhos gestores possuem um tempo de maturação que pode variar de 10 a 14 anos aproximadamente, a partir do qual passam a discutir e decidir sobre outras questões mais voltadas às políticas públicas. A mesma situação foi diagnosticada em um estudo realizado com o Conselho da Cidade de Curitiba, o CONCITIBA (BRAGA; PESSALI, 2018). De acordo com os pesquisadores Braga e Pessali (2018), o fato de questões de estrutura (desenho) e funcionamento (organização) do conselho estarem quase sempre presentes nas pautas também está fortemente relacionado com a distribuição de presença, voz e poder naquela instituição política.

O CME foi chamado a discutir mais amplamente sobre dois assuntos: Fundo Municipal do Esporte e Sistema Municipal de Esportes. Nestes dois casos, foram instituídas Câmaras Técnicas. Todavia, até o período final de coleta de dados adotado para a pesquisa, nenhum destes temas havia chegado à fase de deliberação e tomada de decisão propriamente ditas. De acordo com os dados coletados, não houve deliberação sobre políticas públicas propriamente ditas, porém, estiveram presentes discussões e deliberações sobre o SESTIBA e suas minutas, e sobre o FME, no período estudado.

A Tabela 3 apresentou categorias de assuntos abordados nas reuniões do CME. A partir de agora serão expostos os tópicos tratados em cada categoria bem como suas porcentagens. Inicialmente, na Tabela 4 estão retratadas as frequências de assuntos pertencentes à categoria **Rotina de reunião plenária**.

TABELA 4 - FREQUÊNCIA DE ASSUNTOS PERTENCENTES À CATEGORIA ROTINA DE REUNIÃO PLENÁRIA⁹

ASSUNTO	GESTÃO JUNHO 2015 A MAIO 2017	GESTÃO JUNHO 2017 A FEVEREIRO 2018	TOTAL
Aprovação de ata da reunião anterior	10 (55,55%)	4 (33,33%)	13 (%)
Aprovação da pauta da reunião		4 (33,33%)	4 (13,79%)
Posse ou substituição de conselheiros	5 (27,77%)	1 (8,33%)	6 (20,69%)
Justificativa de ausência de conselheiro	3 (16,66%)	3 (25%)	6 (20,69%)

FONTE: a autora, com base em informações disponíveis nas atas das reuniões plenárias ordinárias e extraordinárias do CME (2018).

Conforme o Regulamento Interno do CME, cada sessão plenária será composta por quatro partes: aprovação da ata da reunião anterior, expediente, ordem do dia e assuntos gerais. Embora esta subdivisão tenha feito parte de todas as sessões, não aparece de forma especificada nas atas e nem sempre na mesma sequência de acontecimentos.

No que se refere à categoria **Rotina de reunião plenária** estão elencados os assuntos que fazem parte da primeira e segunda parte da sessão, ou seja, aprovação da ata da reunião anterior e expediente. É possível perceber que das 12 reuniões ocorridas na primeira gestão, aparece a aprovação de dez atas, isto porque a primeira reunião não tinha ata a ser aprovada, além de não estar registrada a aprovação da ata da reunião número um de 2017, em abril deste mesmo ano.

Já na segunda gestão, aparece a aprovação de quatro atas, embora tenham ocorrido seis reuniões. Isto porque as reuniões extraordinárias, geralmente tratam exclusivamente dos assuntos para as quais foram solicitadas. Foi o que aconteceu nas duas reuniões extraordinárias do CME, ou seja, nelas não houve aprovação de atas.

A aprovação de pauta no início das plenárias passou a ser realizada na segunda gestão do CME, tendo registros em quatro atas de reuniões ordinárias. Já a

⁹ Devido aos arredondamentos centesimais as somatórias não registram 100%.

temática envolvendo posse ou substituições de conselheiros ocorreram cinco vezes na primeira gestão e uma vez na segunda gestão do conselho.

A segunda categoria de assuntos trata sobre **Estrutura e funcionamento do CME**. Nesta categoria foram elencados oito assuntos, conforme registro das atas das duas gestões do conselho. Na Tabela 5, o assunto com maior frequência nesta categoria foi sobre abordagens do desenho e funcionamento do CME (7 vezes no total das duas gestões). O assunto da manutenção da presidência com a área governamental ocorreu uma única vez na segunda gestão. Este assunto foi abordado por conta do início da segunda gestão e da necessidade de se estabelecer quem seria o presidente da Mesa Diretora a partir de então. O Regimento Interno não estabelece a alternância de segmentos na presidência (PMC, 2015b), contudo, esta foi uma possibilidade aceita entre os conselheiros da primeira gestão do CME. No entanto, a segunda gestão do conselho decidiu que a presidência deveria seguir com a área governamental. Esta definição pode ter sido influenciada pelo fato de o novo secretário da SMELJ ser um político bem conhecido no meio político, o que poderia facilitar em possíveis implementações de deliberações ocorridas no CME.

TABELA 5 - FREQUÊNCIA DE ASSUNTOS PERTENCENTES À CATEGORIA ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO CME¹⁰

ASSUNTO	GESTÃO JUNHO 2015 A MAIO 2017	GESTÃO JUNHO 2017 A FEVEREIRO 2018	TOTAL
Estrutura e funcionamento do CME	3 (20%)	4 (50%)	7 (30,43%)
Regimento Interno CME	2 (13,33%)		2 (8,70%)
Eleição Mesa Diretora	1 (6,67%)	1 (12,50%)	2 (8,70%)
Calendário de reuniões	4 (26,67%)		4 (17,39%)
Sugestão de reunião extraordinária	2 (13,33%)	1 (12,50%)	3 (13,04%)
Cerimônia Destaque Esportivo - 2016	2 (13,33%)		2 (8,70%)
Manutenção da presidência do CME com a área governamental		1 (12,50%)	1 (4,35%)
Falta de comunicação e proximidade da gestão pública com a comunidade	1 (6,67%)	1 (12,50%)	2 (8,70%)

FONTE: a autora, com base em informações disponíveis nas atas das reuniões plenárias ordinárias e extraordinária do CME (2018).

Ainda nessa categoria há o registro de mais seis assuntos. A sugestão de necessidade de reunião extraordinária aparece três vezes nas atas, sendo concretizada em duas situações. Os outros cinco assuntos aparecem com a mesma

¹⁰ Devido aos arredondamentos centesimais as somatórias não registram 100%.

frequência, ou seja, duas vezes cada um e tratam das seguintes temáticas: Regimento Interno CME, eleição para a Mesa Diretora, Cerimônia Destaque Esportivo - 2016, falta de comunicação e proximidade da gestão pública com a comunidade.

Sobre a **Estrutura e funcionamento da SMELJ**, terceira categoria elencada para análise, a Tabela 6 mostra a ocorrência de sete temáticas, porém a mais frequente foi apresentação e explicação sobre a SMELJ. O fato do CME estar diretamente ligado a esta secretaria fez com que houvesse um interesse pela sua organização, funcionamento e objetivos. Embora, conforme demonstrado no Quadro 4, na primeira gestão tenham ocorrido nove substituições de conselheiros e na segunda quatorze, esta necessidade de tratar sobre a SMELJ foi mais recorrente na primeira gestão. Isto ocorreu, possivelmente, pelo fato de ser o início dos trabalhos do CME e necessário para as futuras discussões sobre ações governamentais e políticas públicas, pois apresenta a visão e os interesses do poder público para com a temática.

TABELA 6 - FREQUÊNCIA DE ASSUNTOS PERTENCENTES À CATEGORIA ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO SMELJ¹¹

ASSUNTO	GESTÃO JUNHO 2015 A MAIO 2017	GESTÃO JUNHO 2017 A FEVEREIRO 2018	TOTAL
Estrutura e funcionamento da SMELJ	3 (42,85%)	1 (25%)	4 (36,36%)
Mudança de sede da SMELJ	1 (14,28%)		1 (9,09%)
Agenda de eventos SMELJ	1 (14,28%)		1 (9,09%)
Manutenção dos projetos bem sucedidos na gestão anterior	1 (14,28%)		1 (9,09%)
Programas da SMELJ - apresentação		1 (25%)	1 (9,09%)
Sistema Ativos - apresentação		1 (25%)	1 (9,09%)
Encerramento do biênio 2015 / 2017	1 (14,28%)		1 (9,09%)
Retrospectiva SMELJ 2017		1 (25%)	1 (9,09%)

FONTE: a autora, com base em informações disponíveis nas atas das reuniões plenárias ordinárias e extraordinárias do CME (2018).

Os demais assuntos da categoria apareceram apenas uma vez e sem repetição entre as gestões. Abordaram temas que envolviam a manutenção dos projetos bem sucedidos e executados pela anterior gestão do poder executivo municipal (2013 a 2016) e, apresentaram os novos programas da SMELJ para a nova gestão municipal (2017 a 2019). Sobre os programas, o que chama a atenção

¹¹ Devido aos arredondamentos centesimais as somatórias não registram 100%.

é o fato de ter sido realizada apenas sua apresentação. A área governamental chegou com os programas já definidos pelos atores da SMELJ (conselheiros ou não), apenas para o conhecimento do CME. Deixando claro que a estratégia para as tomadas de decisão segue a abordagem *top-down* ou de cima para baixo (partem do poder público para a sociedade). Não houve discussão, muito menos deliberações, mas apenas manifestações de dúvidas sobre os mesmos. Nesse momento, assim como em outros que serão apontados mais à frente, percebe-se que o CME ainda não está atuando nas discussões sobre as ações governamentais e as políticas públicas.

Ainda nessa categoria, foram tratados sobre: Sistema Ativus, um sistema de gerenciamento de dados dos usuários da SMELJ que estava em implementação; agenda de eventos da SMELJ para os meses de outubro e novembro de 2016; encerramento do biênio 2015/2017 do CME; retrospectiva das ações da SMELJ em 2017; questionamento de conselheiro sobre possível mudança da sede da SMELJ, para o prédio construído ao lado do Clube Atlético Paranaense, por conta da realização da Copa FIFA de Futebol em 2014. De maneira geral, nesta categoria de assuntos os únicos temas que partiram dos representantes da área não governamental foram a dúvida sobre a sede da SMELJ e uma das vezes em que foi tratado sobre a estrutura e funcionamento da SMELJ, quando foi solicitada uma apresentação sobre a secretaria. Tal apresentação aconteceu na reunião seguinte do CME e foi realizada pelo Superintendente da SMELJ.

Logo abaixo, a Tabela 7 retrata os assuntos abordados na categoria **Divulgação de situações já consolidadas**. Esta categoria tem a intenção de demonstrar assuntos levados ao CME e que já estavam definidos, em execução ou executados pelo poder público.

TABELA 7 - FREQUÊNCIA DE ASSUNTOS PERTENCENTES À CATEGORIA DIVULGAÇÃO DE SITUAÇÕES CONSOLIDADAS¹²

ASSUNTO	GESTÃO JUNHO 2015 A MAIO 2017	GESTÃO JUNHO 2017 A FEVEREIRO 2018	TOTAL
Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba	1 (7,14%)		1 (5,88%)
Obrigatoriedade de atestado médico para atividades físicas na SMELJ	1 (7,14%)		1 (5,88%)
Lei de Incentivo ao Esporte	1 (7,14%)	1 (33,33%)	2 (11,76%)
Vale Transporte Esportivo	4 (28,57%)	1 33,33(%)	5 (29,41%)
Contrapartida dos atletas incentivados	1 (7,14%)		1 (5,88%)
Passagem da Tocha Olímpica 2016	1 (7,14%)		1 (5,88%)
Plano Decenal da Criança e do Adolescentes - apresentação	1 (7,14%)		1 (5,88%)
Necessidade de corte de gastos na gestão 2017 a 2020 PMC	1 (7,14%)		1 (5,88%)
Projeto Contraturno Escolar	1 (7,14%)		1 (5,88%)
Solicitação de recursos federais - sem sucesso	1 (7,14%)		1 (5,88%)
Selo Amigos do Esporte - apresentação		1 (33,33%)	1 (5,88%)
Maratona Aquática 2016	1 (7,14%)		1 (5,88%)

FONTE: a autora, com base em informações disponíveis nas atas das reuniões plenárias ordinárias e extraordinárias do CME (2018).

Dos doze assuntos constantes nesta categoria, apenas dois referiam-se a situações não implementadas completamente até a ocasião da reunião. Um deles, de responsabilidade da SMELJ, era o Projeto Contraturno Escolar. Este projeto já estava na fase inicial de implementação e também foi apenas apresentado ao CME, não havendo planejamento conjunto, discussão e deliberação. O outro assunto era referente ao Plano Decenal da Criança e do Adolescente, de responsabilidade da Fundação de Ação Social (FAS) por meio do Conselho Municipal de Direitos da Criança e Adolescente (COMTIBA), conselho em que a SMELJ tem um dos assentos. A intenção da área governamental era realizar apenas a apresentação do que já havia sido elaborado até o momento pelo COMTIBA, afinal, para o poder público, a participação das crianças e adolescentes nas três vertentes/dimensões do esporte (esporte educação, esporte participação e esporte alto-rendimento) é fundamental. Houve a solicitação, por parte do representante das IES, que fossem alterados alguns termos para facilitar o controle social, porém, o responsável pela apresentação informou não ser necessário, uma vez que cada ação estipulada no

¹² Devido aos arredondamentos centesimais as somatórias não registram 100%.

plano decenal foi desmembrada em itens que facilitam o entendimento e a execução da ação proposta.

Sobre a Maratona Aquática 2016, evento realizado anualmente pela SMELJ, foi feito convite aos conselheiros para prestígio ao evento e abordada a questão da importância da atuação de voluntários neste e em outros evento esportivos e de lazer no município. Comentou-se que no Brasil existe uma dificuldade em conseguir voluntários para os eventos, pois se tornou uma questão comercial.

Dois assuntos tiveram desfechos negativos nesta categoria: a informação de que a solicitação de recursos federais para projetos da SMELJ foi negada, e a solicitação, por parte do Poder Executivo municipal, da necessidade de cortes de gastos na gestão 2017 a 2020. Referentes ainda ao Poder Executivo municipal foram tratados mais dois assuntos. A informação da existência do Portal Municipal dos Conselhos, sua estrutura e seu objetivo, e sobre a legislação municipal que determina a obrigatoriedade de atestado médico para a prática de atividades físicas na SMELJ. Este último caso gerou um entendimento entre os conselheiros de que essa lei precisa ser alterada por trazer dificuldades, tanto ao município quanto aos usuários, em relação às consultas médicas. Está registrado que o assunto deveria fazer parte da reunião plenária seguinte, contudo, não foi mais abordado no CME.

Os demais assuntos tratavam de situações já consolidadas e/ou em andamento. É o caso da instituição da premiação com o Selo Amigos do Esporte, uma homenagem às empresas que apoiam a área esportiva. Houve exposição referente à Lei de Incentivo ao Esporte, apresentando dados sobre números de projetos inscritos, aprovados e indeferidos, recurso financeiro disponibilizado por meio do IPTU para contemplar os projetos. O Vale Transporte Esportivo foi assunto recorrente nas reuniões, com explicação de seu funcionamento e as possibilidades de alterações necessárias a serem realizadas pelo poder público no referido programa. Estes dois últimos assuntos (Lei de Incentivo e Vale Transporte Esportivo) foram os únicos tratados nas duas gestões do CME na categoria denominada **Divulgação de situações consolidadas**.

Houve a explanação sobre o funcionamento da contrapartida social realizada pelos atletas incentivados pela Lei de Incentivo ao Esporte. Na ocasião, a contrapartida correspondeu à campanha para arrecadação de livros de literatura a serem doados ao Instituto Pró-Cidadania de Curitiba, ONG (Organização Não Governamental) que encerrou suas atividades em 2017. Finalizando os assuntos

desta categoria, foi relatado sobre a passagem da Tocha Olímpica 2016 pela cidade de Curitiba, parabenizando o responsável pelo evento na SMELJ, além de um dos conselheiros expor sua experiência na condução da tocha olímpica.

A categoria seguinte refere-se à **Apresentação de propostas de ações governamentais originadas na SMELJ**. Nesta categoria estão elencadas nove temáticas constantes nas atas do CME. Os assuntos que originaram a instituição das duas Câmaras Temáticas foram os mais frequentes, ou seja, Sistema Municipal de Esportes aparecendo nove vezes na primeira gestão do CME e uma vez na segunda gestão (35,71% no total das duas gestões), e Fundo Municipal de Esporte discutido sete vezes na primeira gestão e duas vezes na segunda (32,14% no total das duas gestões). O assunto referente ao estudo sobre utilização dos espaços públicos por profissionais particulares visando lucro também aparece nas duas gestões (7,14% no total das duas gestões), sendo uma vez em cada gestão. A Tabela 8 demonstra os assuntos da categoria e a frequência em que apareceram nas atas.

TABELA 8 - FREQUÊNCIA DE ASSUNTOS PERTENCENTES À CATEGORIA APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS DE AÇÕES GOVERNAMENTAIS ORIGINADAS NA SMELJ¹³

ASSUNTO	GESTÃO JUNHO 2015 A MAIO 2017	GESTÃO JUNHO 2017 A FEVEREIRO 2018	TOTAL
Sistema Municipal de Esportes	9 (52,94%)	1 (9,09%)	10 (35,71%)
Fundo Municipal do Esporte	7 (41,18%)	2 (18,18%)	9 (32,14%)
Estudo sobre utilização dos espaços públicos por profissionais visando lucro	1 (5,88%)	1 (9,09%)	2 (7,14%)
Parcerias com a iniciativa privada		2 (18,18%)	2 (7,14%)
Programa Rede Esportiva - apresentação		1 (9,09%)	1 (3,57%)
Diagnóstico Situacional do Esporte - apresentação do projeto		1 (9,09%)	1 (3,57%)
Estudo sobre alternativas ao Fundo Municipal do Esporte		1 (9,09%)	1 (3,57%)
Estudo sobre dotação orçamentária SELJ - aumentar a arrecadação		1 (9,09%)	1 (3,57%)
Delineamento das ações da SMELJ para 2018		1 (9,09%)	1 (3,57%)

FONTE: a autora, com base em informações disponíveis nas atas das reuniões plenárias, ordinárias e extraordinárias, do CME (2018).

Os outros seis assuntos da categoria apareceram apenas na segunda gestão do CME. O tema sobre as parcerias com a iniciativa privada apareceram duas vezes na gestão. Já as apresentações do Programa Rede Esportiva, do Projeto Diagnóstico Situacional do Esporte e do delineamento das ações da SMELJ para 2018 foram realizadas uma vez cada. Pelos relatos das atas, não houve discussão sobre estes assuntos entre os conselheiros, ou seja, a área governamental novamente trouxe um planejamento de ações já definido internamente na SMELJ.

As realizações de dois estudos foram anunciadas pela área governamental. Um deles trata sobre a intenção de aumento da arrecadação de recursos para o incentivo ao esporte, além de uma melhor aplicação da verba da SMELJ para o esporte também para esta área. O outro estudo refere-se à busca por alternativas ao Fundo Municipal do Esporte, uma vez que a Procuradoria Geral do Município, em seus pareceres sobre o assunto, demonstrou restrições para a instituição do fundo. Uma das alternativas de possível modelo, e que ganhou força nas discussões realizadas por um **grupo de estudos criado na SMELJ** para debate do assunto,

¹³ Devido aos arredondamentos centesimais as somatórias não registram 100%.

relaciona-se ao formato de autarquia municipal. A Câmara Técnica do Fundo Municipal do Esporte não foi mencionada neste momento.

A última categoria de assuntos a ser apresentada é a categoria **Propostas / assuntos originados no CME**. Como característica principal das temáticas abordadas na categoria está o fato destas terem se originado de outras que estavam em pauta nas reuniões plenárias do CME. A Tabela 9 demonstra os assuntos da categoria e a frequência que aparecem nas gestões.

TABELA 9 - FREQUÊNCIA DE ASSUNTOS PERTENCENTES À CATEGORIA PROPOSTAS / ASSUNTOS ORIGINADOS NO CME¹⁴

ASSUNTO	GESTÃO JUNHO 2015 A MAIO 2017	GESTÃO JUNHO 2017 A FEVEREIRO 2018	TOTAL
Recurso federal para o paradesporto	1 (9,09%)		1 (7,14%)
Câmaras Técnicas	3 (27,27%)		3 (21,43%)
Transporte público para paratletas	4 (36,36%)		4 (28,57%)
Conselho Estadual de Esporte - necessidade de reativação	1 (9,09%)		1 (7,14%)
Torneio Brasileiro de Punhobol - dificuldades	1 (9,09%)		1 (7,14%)
Interferência do município junto ao estado sobre o veto do uso da quadra do Ginásio Tarumã para competições com uso de cadeira de rodas	1 (9,09%)		1 (7,14%)
Utilização dos Clubes da Gente nos finais de semana - necessidade de carteirinha		1 (33,33%)	1 (7,14%)
Agendamento de reunião com o Conselho Municipal de Educação		2 (66,66%)	2 (14,28%)

FONTE: a autora, com base em informações disponíveis nas atas das reuniões plenárias ordinárias e extraordinárias do CME (2018).

Conforme apresentado, nesta categoria nenhum assunto se repete nas duas gestões, porém, houve repetição de assunto na mesma gestão do CME. É o caso das discussões sobre as Câmaras Técnicas (3 vezes) e transporte público para paratletas (4 vezes), ambas na primeira gestão e, agendamento de reunião com o Conselho Municipal de Educação (2 vezes) na segunda gestão. Aparecendo uma vez cada, estão as temáticas voltadas para: possibilidade de solicitação de recursos federais para o paradesporto; necessidade de reativação do Conselho Estadual de Esporte; dificuldades para definir sede para a realização do Torneio Brasileiro de Punhobol; solicitação de intervenção da SMELJ, junto ao governo do estado do

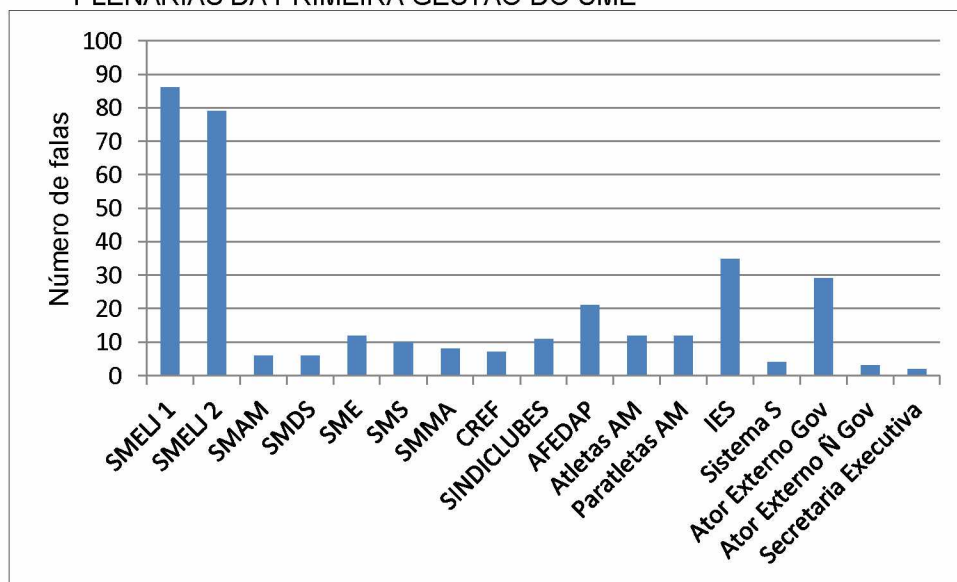
¹⁴ Devido aos arredondamentos centesimais as somatórias não registram 100%.

Paraná, visando a liberação do uso do Ginásio Tarumã para competições com uso de cadeira de rodas; e ideia de criação de uma carteirinha para a utilização dos Clubes da Gente nos finais de semana pela comunidade curitibana.

Registre-se que, dos oito assuntos desta categoria, seis tiveram origem nas falas dos representantes não governamentais e dois nas falas de representantes governamentais. Neste caso, a ideia da instituição de Câmaras Técnicas e o agendamento de reunião com o Conselho Municipal de Educação foram os assuntos demandados por atores do poder público. Assim, houve maior frequência de assuntos originados nos representantes da sociedade civil.

Expostos os assuntos presentes nas reuniões plenárias do CME, a próxima etapa da pesquisa disponibiliza dados e análises sobre a voz tanto dos conselheiros como de atores externos ao CME. O Gráfico 2 permite observar o número de vezes que cada instituição fez o uso da voz durante a primeira gestão do CME:

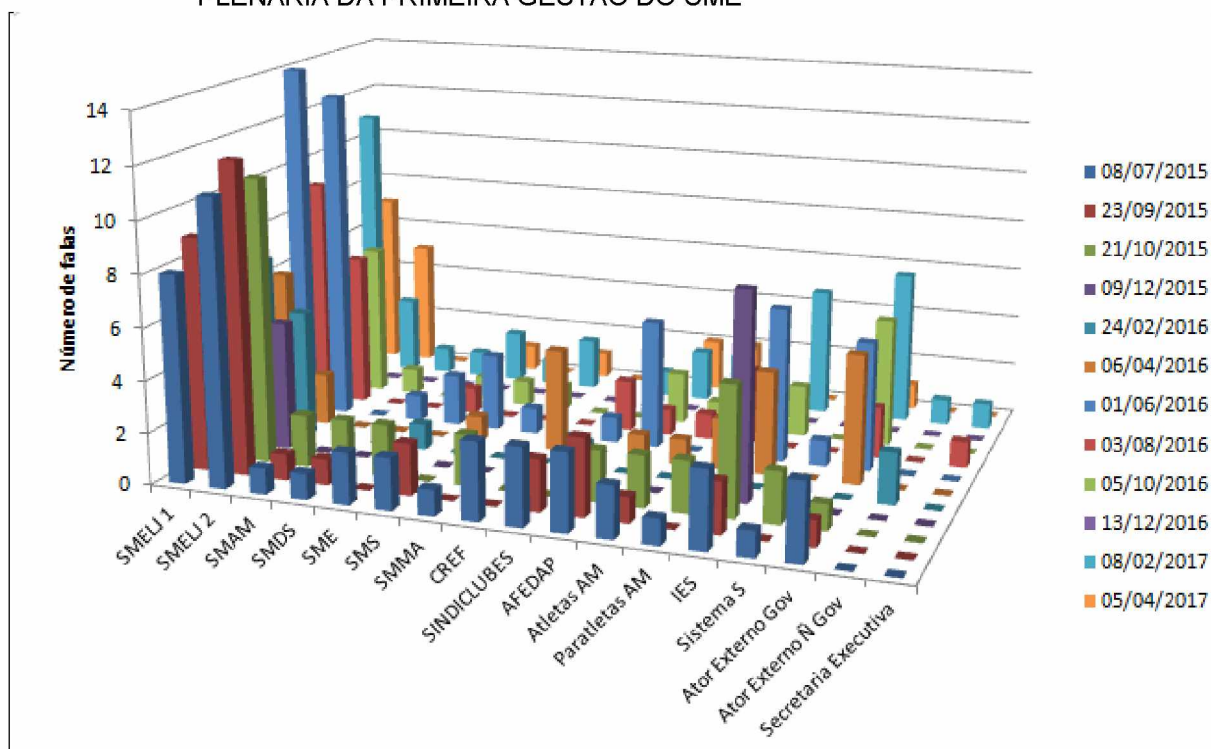
GRÁFICO 2 - USO DA VOZ, POR INSTITUIÇÃO REPRESENTANTE, NAS REUNIÕES PLENÁRIAS DA PRIMEIRA GESTÃO DO CME



FONTE: a autora, com base em informações disponíveis nas atas das reuniões plenárias ordinárias e extraordinárias do CME (2018).

Devido ao grande número de informações nas doze reuniões da primeira gestão do CME, o Gráfico 2 tem o objetivo de dar uma visão geral sobre a quantidade total do uso da voz na primeira gestão do CME, por instituição. Este gráfico tem a intenção de facilitar o entendimento e interpretação do Gráfico 3, apresentado a seguir, o qual traz as informações do uso da voz pelas instituições representantes, de maneira desagregada por reunião.

GRÁFICO 3 - USO DA VOZ, POR INSTITUIÇÃO REPRESENTANTE, EM CADA REUNIÃO PLENÁRIA DA PRIMEIRA GESTÃO DO CME



FONTE: a autora, com base em informações disponíveis nas atas das reuniões plenárias ordinárias e extraordinárias do CME (2018).

Os Gráficos 2 e 3 permitem perceber que há dominância na fala por parte dos representantes da SMELJ 1 e 2. Isto ocorre porque as reuniões plenárias, em sua maioria, são conduzidas por representantes desta secretaria. Além disso, as apresentações de projetos e programas de ação da SMELJ foram realizadas pelos conselheiros representantes da SMELJ ou por atores externos governamentais, também ligados à secretaria. Este fato justifica a participação considerável dos atores externos governamentais no uso da voz durante as reuniões.

Também apresentaram participações consideráveis de seus representantes, por meio de voz, as IES. Todavia, as reuniões em que o uso da voz foi maior por esta instituição foram as reuniões em que seu representante teve que conduzir a plenária, uma vez que seu titular era Vice-Presidente do CME e o presidente esteve ausente totalmente ou parcialmente nas reuniões.

A primeira reunião do conselho, dia 08/07/2015 e a décima primeira reunião, dia 08/02/2017 também estão retratadas com uma quantidade maior de atores se manifestando por meio de voz. Na primeira ocasião, o que fez com que mais atores o fizessem foram as necessidades de uma breve apresentação por parte dos

conselheiros interessados a candidatarem-se aos cargos da Mesa Diretora, e a votação para tal escolha. O cargo de presidência foi ocupado pelo representante titular da SMELJ 1, após os demais conselheiros concordarem, por unanimidade, com a sugestão apresentada, pela própria SMELJ, de que esta posição deveria ser exercida inicialmente pelo secretário da pasta, objetivando uma estruturação administrativa e organizacional. Para os demais cargos os conselheiros se candidataram, havendo posterior deliberação dos membros, ficando a Mesa Diretora composta paritariamente: Presidente - Representante SMELJ 1 (área governamental); Vice-Presidente - Representante IES (área não governamental); 1º Secretário - Representante SINDICLUBES (área não governamental); 2º Secretário - Representante SME (área governamental).

A segunda ocasião de maior número de atores manifestando-se aconteceu na primeira reunião após a troca de gestão do Poder Executivo municipal (08/02/2017). Embora o período de troca de gestão do CME não coincida com o período de troca do executivo, os representantes da área governamental precisaram ser substituídos, principalmente os da SMELJ, pois os representantes anteriores ocupavam cargos de diretoria, superintendência e chefe de pasta, e foram alterados pelo novo prefeito, situação muito comum nas trocas de gestão. Nesta reunião foi solicitado que todos os atores presentes se apresentassem, por isso, o número do registro de voz foi significativo. Nesta mesma reunião, o novo Secretário da SMELJ já assumiu a presidência do CME, sem novo processo eleitoral.

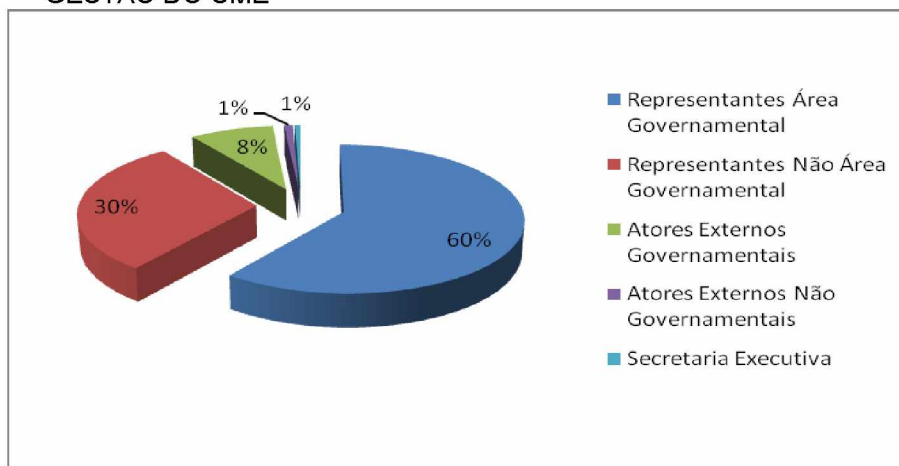
A realização de deliberações nas reuniões plenárias também foi computada como manifestação da voz dos conselheiros. Assim, ainda que o representante não tenha usado a voz durante as discussões no CME, se ele esteve presente infere-se que participou da deliberação para aprovação da temática em análise. Neste sentido, embora identificado que o "Sistema S" não tenha registro de fala nas reuniões, foi-lhe computado o uso da voz pela participação nas deliberações em que esteve presente (das seis deliberações, esteve presente em quatro). Este mesmo procedimento foi adotado para com todas as instituições presentes nas deliberações. Já a SMDS e a SMAM receberam o registro de uma manifestação cada por meio da fala, sendo que as duas manifestações aconteceram na primeira reunião após a troca dos representantes da SMELJ 1 e 2, por conta da troca de gestão do Poder Executivo municipal, quando os representantes destas secretarias se apresentaram ao CME. A saber, nesta primeira gestão do CME foram realizadas

deliberações sobre definição da Mesa Diretora do CME, aprovação do Regimento Interno do CME, instituição de duas Câmaras Técnicas, aprovação de minuta do FME, e aprovação da primeira minuta do SESTIBA.

De acordo com as listas de presenças, estão registradas presenças de 15 diferentes atores externos ao CME, porém, de acordo com as vozes registradas nas atas foram 17 participações de pessoas diferentes. Destas participações, 9 apresentaram assuntos relacionados a: legislação do CME; auxílio na eleição da Mesa Diretora (desempenhada por pessoa que não respondia como Secretaria Executiva do conselho); parecer jurídico sobre o Fundo Municipal do Esporte (FME); Sistema Nacional do Esporte; Sistema Municipal de Esporte; Vale Transporte Esportivo; Plano Decenal da Criança e do Adolescente; Cerimônia Destaque Esportivo de Curitiba - 2016. Seis pessoas compareceram como representantes externos, no lugar de titulares e suplentes que não puderam estar presentes, ou seja, eram pessoas ligadas às entidades que possuem assento no CME. Uma pessoa esteve presente para conhecer o trabalho do CME.

Para uma análise sobre a distribuição da voz entre os diferentes segmentos de atores na primeira gestão do CME (representantes da área governamental, representantes da área não governamental, atores externos governamentais, atores externos não governamentais e Secretaria Executiva do conselho), foi elaborado o Gráfico 4.

GRÁFICO 4 - USO DA VOZ, POR SEGMENTO, NAS REUNIÕES PLENÁRIAS DA PRIMEIRA GESTÃO DO CME



FONTE: a autora, com base em informações disponíveis nas atas das reuniões plenárias ordinárias e extraordinárias do CME (2018).

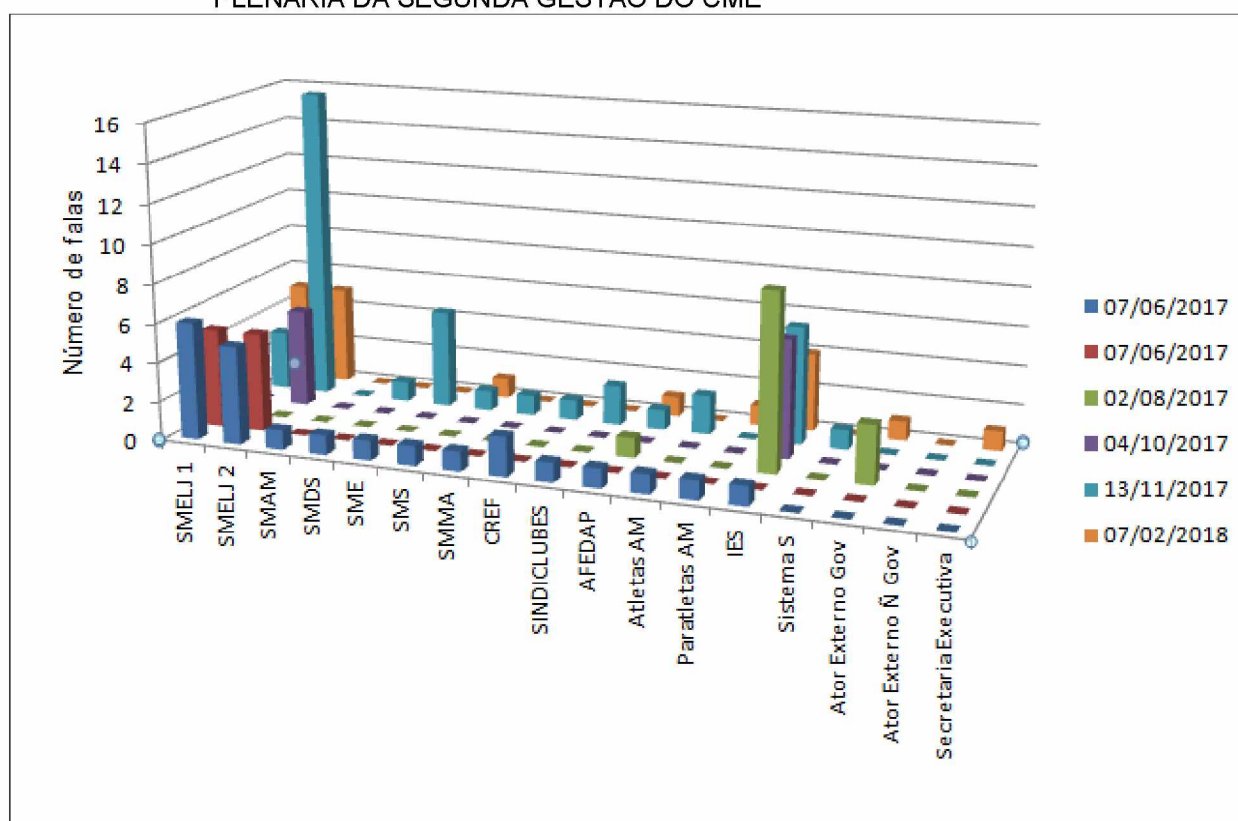
O segmento com predomínio de falas nas reuniões foi o segmento dos representantes da área governamental, utilizando 60% do total de falas da primeira gestão do conselho. Em seguida, com 30% do total das falas está o segmento dos representantes da área não governamental. A participação dos atores externos governamentais aconteceu em 8% do total das falas, grande parte desse percentual com a intenção de apresentação de projetos e programas da SMELJ e do funcionamento da própria secretaria. Estes dados ratificam os achados da pesquisa de Braga e Pessali (2018) em relação à atribuição de certo destaque na condução de apresentações que tratem de informações sobre as ações e programas governamentais. No caso do CME, quando estas apresentações não foram realizadas pelos conselheiros representantes da SMELJ, quem as assumiu foram atores governamentais externos ao conselho vinculados à esta Secretaria.

Os atores externos da área não governamental e da Secretaria Executiva do CME fizeram 1% do uso da voz cada um. Para uma instituição de democracia participativa e que tem como um de seus objetivos a interlocução entre o poder público e a sociedade civil, esse 1% de voz dos atores externos não governamentais parece excessivamente reduzido. Embora a sociedade civil apresente representantes em diferentes áreas, durante as duas gestões pesquisadas não houve manifestação dos conselheiros para exposições de demandas advindas da sociedade civil. Porém, a participação externa ocorrida na primeira gestão referiu-se a uma explanação sobre o Sistema Nacional de Esporte, a qual tinha por objetivo iniciar a fundamentação e familiarização dos conselheiros sobre o assunto, pois estes estariam envolvidos com a elaboração do SESTIBA. Esta participação, pela temática abordada, pode ser considerada uma participação significativa de membro externo.

Optou-se por realizar registro separado da Secretaria Executiva do CME, pois a função dá apoio administrativo ao conselho. A pessoa que exerce esta atividade não é considerada integrante do conselho e dificilmente fará manifestações, a não ser a pedido de algum conselheiro. Assim, o uso reduzido da voz pela Secretaria Executiva confirma este encaminhamento também no CME. O que normalmente ocorre nos conselhos é a definição de uma pessoa específica para o desempenho da função de secretário (a) executivo (a), o que não aconteceu na primeira gestão do conselho, havendo alteração constante nesta função.

Em relação à segunda gestão do CME, a distribuição do uso da voz pelos atores, em cada reunião, está representada no Gráfico 5. Conquanto seja uma nova gestão no CME, seus representantes inicialmente permaneceram os mesmos já substituídos na troca de gestão do Poder Executivo, uma vez que o mandato dos conselheiros é de dois anos, podendo ser reconduzido por igual período. O procedimento adotado pelo CME foi encaminhar ofício para todas as instituições com assento no conselho, solicitando ratificação do nome do representante já nomeado ou a indicação de substituto.

GRÁFICO 5 - USO DA VOZ, POR INSTITUIÇÃO REPRESENTANTE, EM CADA REUNIÃO PLENÁRIA DA SEGUNDA GESTÃO DO CME



FONTE: a autora, com base em informações disponíveis nas atas das reuniões plenárias ordinárias e extraordinárias do CME (2018).

O mesmo cenário da gestão anterior se repete na segunda gestão: predominância da fala por representantes da SMELJ 1 e 2, seguida das IES. A participação do representante desta última instituição também esteve condicionada à condução das reuniões plenárias do CME.

A primeira reunião desta gestão foi uma reunião extraordinária para eleição da Mesa Diretora. Na ocasião, o representante das IES relembra os conselheiros antigos e informa os novos de que havia ficado acordado na gestão anterior que a

presidência do CME ficaria a encargo do Secretário da SMELJ e que, após o conselho adquirir maior autonomia, poderia ser pensado em alternância da presidência entre as áreas governamental e não governamental. Esta sugestão encaminhada pelo representante das IES não está prevista em lei, mas é importante em relação ao desejado equilíbrio de poder nesta instituição de democracia participativa.

Após deliberação, a Mesa Diretora da segunda gestão do CME ficou composta da seguinte forma: Presidente - Representante SMELJ 1 (área governamental); Vice-Presidente - Representante IES (área não governamental); 1º Secretário - Representante SINDICLUBES (área não governamental); 2º Secretário - Representante SME (área governamental), contemplando assim a paridade entre os segmentos do CME.

Na reunião do dia 13/11/2017 houve uma participação mais atuante da SME. Neste dia foi deliberado sobre a minuta do SESTIBA, com a reunião sendo presidida pelo Vice-Presidente, porém conduzida por representante da SMELJ 2. O representante da SME foi o que fez mais sugestões de alterações na redação do documento. Foram computados pontos para todas as instituições presentes nos dias em que houve deliberações, ou seja, dia 07/06/2017 (Mesa Diretora), e dia 13/11/2017 (segunda votação do SESTIBA), conforme o entendimento de que o voto é uma manifestação de voz.

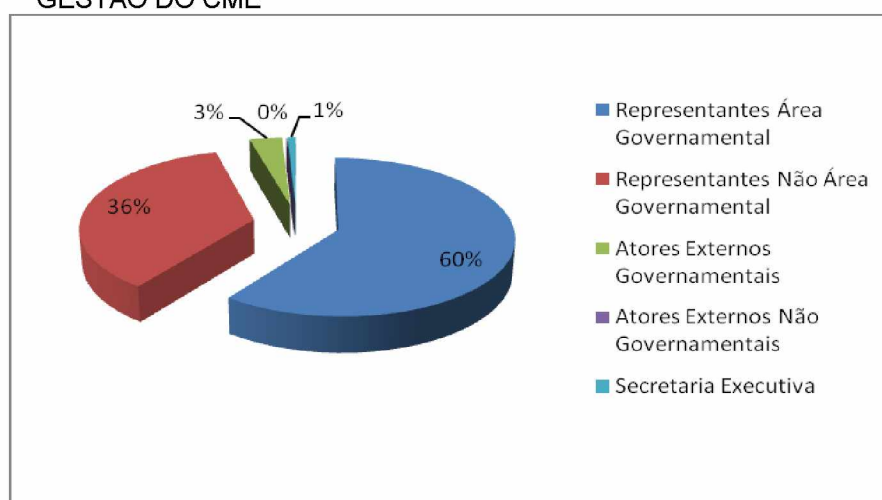
Se, por um lado, a SMELJ 1 e 2 foram os que mais fizeram uso da voz na gestão, por outro, houve atores que não se manifestaram por meio da voz propriamente dita, e sim apenas pelo voto: SMAM, SMDS, SMMA e "Sistema S". Além disso, houve atores que fizeram uso da voz (exposição oral) em uma única reunião, sendo o caso da SME, SMS, CREF, SINDICLUBES, Atletas AM, Paratletas AM e Secretaria Executiva. Da mesma maneira como procedido nos cálculos da participação por meio de voz na primeira gestão foi feito na segunda gestão. Assim, o ator pode não ter contribuído nos diálogos do CME, mas se estava presente nas reuniões em que aconteceram deliberações, receberam pontuação.

Na Gestão junho 2017 a fevereiro 2018 foram identificadas pelas listas de presenças duas presenças de atores externos. As atas, contudo, registraram três participações por meio de vozes dos atores externos. Os assuntos abordados por estes atores foram: Diagnóstico Situacional do Esporte Municipal (pesquisa de opinião pública a ser realizada com alunos da SMELJ e com a população em geral,

com o objetivo de subsidiar as políticas públicas de esporte no município, apresentada por dois atores); desejo de um ano produtivo, proferido por um vereador da cidade.

O Gráfico 6 possibilita uma visão da distribuição da voz durante as seis reuniões do CME na segunda gestão:

GRÁFICO 6 - USO DA VOZ, POR SEGMENTO, NAS REUNIÕES PLENÁRIAS DA SEGUNDA GESTÃO DO CME



FONTE: a autora, com base em informações disponíveis nas atas das reuniões plenárias ordinárias e extraordinárias do CME (2018).

Conforme mencionado no parágrafo anterior, o ator externo não governamental não fez o uso da voz. A Secretaria Executiva apresentou 1% de manifestação e os atores externos governamentais tiveram 3% do total das falas. Os conselheiros da área governamental foram responsáveis por 60% do total das vozes e os conselheiros da área não governamental tiveram 36% de manifestações.

Comparando as porcentagens do uso da voz pelos atores nas duas gestões, houve manutenção em 60% do uso da voz pelos representantes da área governamental. O aumento aconteceu para os representantes da área não governamental, passando de 30% para 36% das manifestações. Já os atores externos da área governamental tiveram uma redução de 8% para 3% do total do uso da voz nas reuniões plenárias.

Dimensionada a inclusão dos atores no CME por meio da voz, apresentam-se nuvens de palavras, as quais representam as palavras com maior frequência em cada gestão do CME. As nuvens visam auxiliar na identificação dos conteúdos mais

Promoção Social (20); cidade (19); Câmara Técnica (14); Município (13); Departamento (11); Paraná (11).

- Atores do CME - Conselheiro (125); titular (35); membros (30); representante (30); suplente (17); Presidente (15); Secretário (12).
- Legislação - Decreto (18); Lei de Incentivo ao Esporte (14); lei (14).

De acordo com as informações constantes na Figura 2 (e mais à frente a Figura 3) e nas palavras detalhadas nas categorias acima, percebe-se uma conexão com os assuntos detectados e expostos nas Tabelas 4 a 5. Em relação à categoria **Temáticas do CME** percebe-se que as três dimensões esportivas estão contempladas como palavras mais utilizadas (esporte, lazer e atividade física), assim como 'Fundo Municipal do Esporte' e 'Sistema Municipal de Esporte', assuntos em que os conselheiros tiveram maior participação e discussão. Percebe-se a dimensão esportiva enfatizada, não apenas pelo número de palavras, mas pelas temáticas envolvidas: esporte, FME, atletas, esportivo, VTE, evento esportivo e corrida.

A segunda categoria envolve a identificação dos **Espaços** mais citados nas reuniões. Todas as palavras, com exceção da palavra 'Paraná', estão estritamente relacionadas ao conselho: 'CME' e 'SMELJ' são os espaços, ou instituições, que mais aparecem, certamente um por ser o próprio conselho, e outro por ser o órgão ao qual está vinculado e aos quais as funções do conselho estão dirigidas. A 'Secretaria de Educação' é uma secretaria que apresenta variadas ações intersetoriais e que tem conselheiros que participam ativamente das discussões. Já o 'DIEPS' é o departamento da SMELJ que esteve auxiliando com mais ênfase nas questões do CME, um dos representantes da SMELJ era o diretor deste departamento, além de muitos assuntos estarem associados a este departamento: VTE, Lei de Incentivo ao Esporte, Maratona Aquática, FME, entre outros.

Sobre as 'Câmaras Técnicas', além de serem instituídas, infere-se que tiveram um bom funcionamento uma vez que constantemente levavam informações, novas definições e dúvidas para serem tratadas no pleno. A palavra 'município' sempre se referia à cidade de Curitiba, sendo o nome da cidade outra palavra muito frequente devido às ações do CME serem locais. Por fim, a palavra 'departamento' recebe destaque, principalmente, pelas apresentações envolvendo a estrutura e funcionamento da SMELJ, os projetos e os programas trazidos ao conhecimento dos conselheiros.

Como era de se esperar, as palavras relacionadas à categoria dos **Atores do CME**, atores governamentais e não governamentais, foram as mais frequentes nas atas. Outras palavras também aparecem, porém com uma frequência menor que a estabelecida metodologicamente. A título de exemplo estão as palavras 'Vice-Presidente' (9) e 'professor' (5). Embora, conforme já discutido em relação às presenças no CME, tenha havido algumas participações de atores externos, estas participações estão registradas pelo nome das pessoas e suas funções ou locais de origem. Isto lhes oferece uma baixa frequência de aparição de palavras nas atas, não sendo consideradas na técnica da nuvem de palavras. Esta mesma situação acontece na segunda gestão do CME.

Por fim, na categoria **Legislação** não houve um número significativo de palavras frequentes. Quando são mencionados 'decretos' estes envolvem, em sua maioria, assuntos sobre nomeação de conselheiros. A 'Lei de Incentivo ao Esporte' esteve constantemente nos diálogos por estar associada aos projetos de incentivo ao esporte, principalmente. Numa aparição mais geral está a palavra 'lei', envolvendo citações de leis federais e municipais da área esportiva.

A seguir está a Figura 3¹⁶, cujo objetivo é mostrar as palavras mais frequentes na segunda gestão do CME:

¹⁶ <https://wordart.com/w7ar7lv7bcw4/word-art%202> (para visualização das palavras de difícil leitura).

O número de palavras com frequência igual ou superior a dez foi menor nas reuniões plenárias da segunda gestão do CME, embora o número de reuniões tenha sido maior. Esse quadro leva a duas possibilidades, no mínimo: (1) a redação das atas foi realizada por pessoas diferentes; ou (2) passou-se a tratar de assuntos mais diversificados e com menor repetição de assunto.

Na categoria **Temática do CME** as palavras 'reunião', 'esporte', 'esportivo', 'lazer', 'pauta', 'programa e 'projeto' continuam em evidência. Aparece a palavra 'público' relacionada a diferentes termos como serviço público, políticas públicas, chamamento público, poder público, recursos públicos, público (alvo, participante, jovem), entre outros. Desta vez a palavra 'atividade' aparece vinculada a outros termos, não sendo a maioria 'atividade física' como na primeira gestão (atividade esportiva, atividades da SMELJ, atividades de lazer, atividades nos Centros de Esporte e Lazer, etc.). A palavra 'juventude' está associada, em maior parte, com o nome da SMEJ, enquanto que a palavra 'leitura' vincula-se às leituras de minutas a serem aprovadas pelo CME, tais como SESTIBA e FME.

Na categoria **Espaços** houve uma redução grande de palavras frequentes, porém, percebe-se que as palavras constantes na relação também estão presentes na mesma gestão. O mesmo acontece na categoria **Atores do CME**.

Como mencionado na categoria Temáticas do CME, a palavra 'leitura' está associada às palavras 'inciso' e 'minuta', estas constantes na categoria **Legislação**. Isto parece se dever principalmente a discussões sobre o FME e o SESTIBA.

A próxima e última fase da pesquisa apresenta como as participações dos representantes da sociedade civil foram classificadas, de acordo com a forma como foram abordados os assuntos por estes atores. Para tanto, foi elaborado o Quadro 6 o qual sintetiza a referida classificação:

QUADRO 6 - CLASSIFICAÇÃO DO USO DA VOZ REALIZADA PELOS REPRESENTANTES DA ÁREA NÃO GOVERNAMENTAL NAS DUAS GESTÕES DO CME

Classificação da voz (fala)	Informativa	Propositiva	Endossante	Deliberativa	Questionadora	Discordante	Total por instituição
Instituição							
CREF	3	2	1	3	2	0	11
SINDICLUBES	4	4	0	6	1	0	15
AFEDAP	8	2	0	8	6	1	25
Atletas AM	4	2	1	7	0	1	15
Paratletas AM	7	1	0	6	0	0	14
IES	37	11	0	8	4	1	61
"Sistema S"	0	0	0	5	0	0	5
Total por tipo de fala	63	22	2	43	13	3	

FONTE: a autora, com base em informações disponíveis nas atas das reuniões plenárias ordinárias e extraordinárias do CME (2018).

O domínio do uso da voz entre os conselheiros não governamentais fica por conta das IES. No entanto, esta participação acentuada, em comparação aos demais conselheiros da mesma área, deve-se a seu representante titular ter conduzido algumas reuniões plenárias em função da ausência do presidente do CME. Grande parte da sua fala está classificada como informativa. E nesta classificação a maioria das manifestações é referente à ordem do dia das reuniões.

Foram detectadas 22 ocasiões em que os conselheiros realizaram proposições ao CME. Embora estas proposições não envolvessem o planejamento de ações governamentais ou de políticas públicas propriamente ditas, em alguns casos estiveram ligadas às deliberações do SESTIBA, ocorrida uma em cada gestão. Neste caso, vale deixar registrado que na primeira gestão do CME a minuta do SESTIBA já havia sido aprovada e encaminhada para a Secretaria do Governo (outubro/2016). Possivelmente, por ser final de gestão do Poder Executivo, este não deu os encaminhamentos necessários. Com a nova gestão do CME assumindo, esta minuta foi resgatada para análise e discussão, sendo consideravelmente alterada, e encaminhada para os devidos trâmites. Até a conclusão desta pesquisa, não havia sido publicado ato legal por parte do poder público, sobre o SESTIBA. De modo geral, as proposições referiram-se ao funcionamento e encaminhamentos de atividades do conselho.

Pelo número de falas questionadoras, endossantes e discordantes confirma-se que os projetos e programas para o esporte, lazer e atividade física do município de Curitiba apenas foram apresentados aos conselheiros pela SMELJ, de acordo com informações contidas nas atas. Caso houvesse discussões sobre estes assuntos, seguidas de deliberações, o número de falas envolvendo estas classificações seria maior. Esta constatação corrobora com estudos de Braga e Pessali (2018) e de Lavalley, Voigt e Serafim (2016), quando estes concluem que as deliberações sobre a organização e o desenho institucional se sobressaem às deliberações sobre políticas públicas nos anos iniciais de funcionamento dos conselhos.

As falas questionadoras envolveram a necessidade de esclarecimentos de dúvidas sobre assuntos gerais e não questionamentos às definições, ações, projetos e programas. Já as falas discordantes envolveram os seguintes assuntos:

1 - Resposta da Urbanização de Curitiba S. A. (URBS) ao ofício encaminhado pelo CME, no qual o representante da AFEDAP destaca haver divergências sobre o percentual de 100% de ônibus com elevadores para pessoas com deficiência; de acordo com este conselheiro, que é pessoa com deficiência (PCD), tomando como exemplo as linhas de ônibus perto de sua residência, nem todos os ônibus têm elevador;

2 - A representante dos Atletas AM não concorda com o fato da minuta do SESTIBA contemplar apenas o esporte e, no seu entendimento, deveria abordar também a atividade física e exercício físico;

3 - O representante das IES discordou dos termos utilizados no Plano Decenal da Criança e Adolescente no que se refere à temática do CME. Ele acredita que os termos utilizados no documento são muito abrangentes, devendo ser alterados para facilitar o controle social nas próximas gestões.

Sobre estas discordâncias vale apresentar algumas informações constantes nas atas: no primeiro caso foi comentado que é necessário verificar se os ônibus que não disponibilizam elevador são do município de Curitiba ou da Região Metropolitana. Além disso, foi comentado que a situação de Curitiba é privilegiada se comparada a outros municípios e, as empresas de transporte de Curitiba estão recebendo ações judiciais por falta de cumprimento de contrato.

O segundo caso já havia sido tratado na reunião em que o professor do Departamento de Educação Física da UFPR realizou explanação sobre o Sistema

Nacional de Esporte. Na ocasião o referido professor mencionou que o conceito de esporte é definido por um conjunto de práticas corporais, atividades físicas e esportivas, e que o mesmo recebe o *status* de bem cultural, direito social e fator de desenvolvimento humano. Desta forma, a nomenclatura 'esporte' envolve a condensação de termos como esporte, lazer e atividades físicas, contemplando-os.

Sobre a discordância no terceiro caso, a resposta foi dada por conselheiro suplente da SMELJ no CME, também conselheiro representante da SMELJ no COMTIBA. Foi informado que para cada ação estabelecida no Plano Decenal existe desmembramento da mesma, o que facilita o entendimento e a execução da ação. Inferiu-se que, pelo registro em ata, não houve apresentação de proposta pelo conselheiro das IES para ser encaminhada ao COMTIBA.

Os dados apresentados nesta pesquisa, e analisados à luz da fundamentação teórica adotada, possibilitaram perceber que a inclusão ocorrida no CME esteve vinculada não apenas às presenças e vozes detectadas. Na verdade, o cenário estabelecido para a inclusão no CME, nas duas primeiras gestões, recebeu forte influência dos seguintes aspectos: pela forma como foram definidos os assentos para o conselho; quem (representante) assumiu estes assentos e como se configurou sua distribuição (a SMELJ é majoritária perante as outras instituições); quem presidiu o conselho (nas duas primeiras gestões foi a área governamental); quem realizou a condução das reuniões (a área não governamental só conduziu por motivo de falta do presidente); se ao se manifestarem e fazerem propostas os representantes da sociedade civil foram levados em consideração; de onde partiram as demandas de ações governamentais (no CME a origem está no poder público); qual instituição apresentou o domínio da voz no conselhos (a própria SMELJ).

Essas características dão pistas sobre a distribuição do poder para as tomadas de decisões no CME. A inclusão no conselho para ser efetiva envolve, além da presença e da voz, a conquista da legitimidade por parte dos conselheiros. A forma como os representantes são definidos, e a forma como foram realizadas as reuniões, podem levar ao entendimento de que o CME pretende legitimar os interesses do poder público (*top-down*).

Na configuração apresentada pelo CME, embora os representantes da sociedade civil estejam presentes, não pareceu estarem realmente representando os interesses dos usuários dos serviços públicos de esporte, lazer e atividade física ofertados pelo município. O conselho ainda não representa a voz da sociedade civil,

e sim de organizações já estruturadas. Também não atuou na deliberação, fiscalização e controle social envolvendo as políticas públicas, conforme pode ser observado em conselhos já consolidados no município e que apresentam certa credibilidade perante a população. A participação direta dos cidadãos ainda não acontece nem isoladamente, nem por meio de grupos da sociedade civil organizados, nem por grupos de interesses privados em busca da disputa do poder institucional objetivando colocar seus interesses na agenda governamental. O que parece estar configurado no CME não é uma partilha de poder e sim o reforço do poder para determinadas instituições.

Assim, embora a inclusão esteja contemplada legalmente por meio da presença e da voz da sociedade civil no CME, ainda não influenciam as tomadas de decisões sobre a sua temática. As próprias pautas priorizadas nas duas gestões são caracterizadas por diferenças: na primeira gestão do CME o discurso permite perceber que existem duas prioridades para o CME: instituir o FME e o SESTIBA, para que estes auxiliem a nortear os serviços públicos a serem disponibilizados pela SMELJ à população Curitibana.

Na segunda gestão do CME, os registros confirmam a continuidade sobre as discussões do FME e do SESTIBA, porém, as pautas não apresentaram um foco de atuação do CME e sim da atuação da SMELJ. A atenção voltou-se para as parcerias intersetoriais, inclusive parcerias público privadas, as quais foram apenas informadas ao CME, como por exemplo: premiação com o Selo Amigos do Esporte para empresas e pessoas que estabelecerem parceria com a SMELJ em prol do o esporte, lazer e juventude de Curitiba; Programa Rede Esportiva que visa envolver as variadas entidades ligadas ao esporte para a melhoria da execução de eventos referentes à grande área esportiva; reforma do Centro de Esporte e Lazer Xaxim em parceria com a America Latina Logística; parceria com o Banco do Brasil e o Grupo UniDomBosco para oferta de bolsas em cursos para servidores e atletas atendidos pela Lei de Incentivo ao Esporte; academias de aço inoxidável oferecidas pelo Banco Santander; manutenção das Academias ao Ar Livres feitas pela Favretto Painéis (iniciada na gestão anterior), entre outras.

O que parece, portanto é que a atuação do CME acabou tendo uma pequena regressão, pois embora tenha sido discutida e aprovada nova minuta do SESTIBA, diálogos envolvendo o FME foram inclusive deslocados para um grupo de estudo montado internamente na SMELJ e que não considerou os integrantes da

Câmara Técnica FME. Os demais assuntos tratados na segunda gestão não se apresentaram como assuntos que envolveriam as atribuições do CME, conforme estabelecido no Artigo 2º do Regimento Interno do CME.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Símbolo da redemocratização do Brasil, a CF/1988 incorporou diversos direitos ao cidadão e legitimou novos formatos institucionais de relacionamento entre Estado e sociedade civil e, entre eles estão os conselhos gestores de políticas públicas. São considerados como arenas participativas, com potencialidades e capacidades de democratização e influência nas definições no processo de políticas públicas, por meio da inserção da sociedade civil em sua composição e como participação direta. Esta inserção passou a permitir que as demandas dos cidadãos locais chegassem ao conhecimento do poder público. Todavia, estudos sobre a participação democrática na prática dos conselhos apontaram alguns problemas recorrentes, inclusive relacionados à dificuldade de envolver a sociedade civil nos debates do conselho e, resistência na partilha do poder de decisão por parte dos governantes.

Neste contexto, esta pesquisa procurou identificar como a inclusão da sociedade civil tem possibilitado as manifestações dialógicas, entre o poder público e a sociedade civil, no âmbito do Conselho Municipal de Esporte (CME), do município de Curitiba, para o trato de questões que envolvem o esporte, o lazer e a prática de atividades físicas. Para tanto, buscou-se responder a pergunta do estudo: De que forma a **inclusão** está concebida no Conselho Municipal de Esportes de Curitiba, e como os atributos **presença** e **voz** se materializaram nesta instituição de democracia participativa, desde sua recriação em janeiro de 2015, até fevereiro de 2018?

Dessa forma, fez-se o uso parcial do quadro analítico dos bens democráticos, desenvolvido por Graham Smith (2009), para a avaliação de instituições e/ou arranjos democráticos. Os referidos bens democráticos tratam-se de características desejáveis a tais instituições, em prol da garantia da participação da sociedade civil na consulta, decisão e implementação de políticas públicas.

O recorte desta pesquisa centrou a investigação sobre o bem democrático **inclusão** no CME. Buscou-se compreender como está caracterizada a participação da sociedade civil no conselho por meio dos aspectos presença e voz. Mediante este bem democrático, os cidadãos têm a possibilidade de discutir, de maneira igualitária, assuntos do seu interesse, aumentando as chances de que suas

demandas sejam consideradas pelo poder público e influenciem ou componham a agenda política.

A resposta à pergunta de pesquisa foi obtida por meio do cumprimento dos objetivos específicos propostos para o estudo, permitindo o aprofundamento sobre uma das várias faces do CME. A compreensão de como está contemplada a inclusão da sociedade civil no CME passou pela análise a Lei nº 14.588/2015 (Lei de Criação do CME) e da Resolução nº 1 SMELJ/2015 (Regimento Interno do CME), nos quais se buscou identificar a institucionalização, representação e competências do CME.

Recriado no ano de 2015, o CME possui as competências consultiva, deliberativa, controladora e fiscalizadora das políticas públicas para o esporte em Curitiba. A definição de esporte engloba um amplo conjunto de práticas corporais, atividades físicas e esportivas, perpassando pela adoção, na Política Nacional de Esportes, de três vertentes: esporte educação, esporte participação e esporte alto-rendimento.

Cumprindo o segundo objetivo específico da pesquisa, foi diagnosticado que o CME é uma instituição colegiada e paritária, que permite a presença da sociedade civil em suas reuniões seja por meio de representantes ou da participação direta dos cidadãos, uma vez que a legislação garante que as reuniões plenárias serão públicas. A definição dos conselheiros recebeu atenção especial, pois o processo de seleção dos participantes desta arena de debates é a etapa que estabelece em que condições a participação é permitida no conselho, principalmente relacionada à participação da sociedade civil organizada e do cidadão comum.

De acordo com a Lei de Criação e o Regimento Interno do CME, a nova configuração do conselho comporta sete representantes da área governamental (SMELJ 1, SMELJ 2, SMDS, SMAM, SME, SMS, SMMA) e sete da área não governamental (CREF, SINDICLUBES, AFEDAP, Atletas AM, Paratletas AM, IES e "Sistema S"), totalizando catorze membros titulares e seus respectivos suplentes.

As instituições que ocupam os assentos do conselho estão definidas previamente pela Lei de Criação do conselho, ou seja, são sempre as mesmas 14 instituições que terão conselheiros no CME. As instituições contempladas com assentos foram definidas pela SMELJ, não sendo precedida por consulta à sociedade civil. Os assentos da área governamental foram estipulados para secretarias municipais que, de alguma forma, compartilham interesses na área do

esporte, do lazer e da atividade física em suas atividades. Para a área não governamental, os assentos foram estabelecidos para instituições com as quais a SMELJ mantinha um bom relacionamento na área esportiva.

Não possuem assentos os representantes dos usuários dos serviços disponibilizados pela SMELJ em suas dez Regionais Administrativas, o que não contemplaria a Lei Orgânica de Curitiba. Por outro lado, os assentos dos Atletas e dos Paratletas AM pertencem a representantes de cidadãos/atletas que recebem bolsa esportiva (recurso público), podendo sinalizar a inclusão de um tipo de usuário. Contudo, estes atletas geralmente não treinam com professores da SMELJ, não possuindo vínculo como alunos da secretaria. Esta reflexão pode deixar a dúvida se eles seriam representantes dos usuários dos serviços municipais disponibilizados pela SMELJ. De acordo com o entendimento sobre os representantes em um conselho, estes devem estar vinculados à área e aos cidadãos a quem representam. Não parece ser o caso dos Atletas AM e Paratletas AM, pois estes recebem recursos municipais, mas nem sempre utilizam os serviços da SMELJ.

A forma pela qual as instituições representantes são definidas leva a reflexões referentes à legitimidade da democracia participativa por representação para a sociedade civil. Isto porque a definição prévia das instituições representantes, não seria tão democrática quanto esperada, assemelhando o CME a um fórum de representações classistas.

A Lei de Criação do CME determina que o mandato dos conselheiros é de dois anos, podendo ser reconduzido uma única vez por igual período. Isto limita a permanência dos representantes no CME e obriga um rodízio dos conselheiros, promovendo assim a inclusão de diferentes integrantes para um mesmo desenho institucional. A possibilidade de presença de atores externos e o rodízio de representantes seriam maneiras de promover a inclusão no conselho.

Outra maneira prevista é a inclusão de novos atores por motivo de perda da vaga de algum conselheiro. No entanto, a composição do conselho com instituições predefinidas acaba por configurar uma situação pouco eficiente para a substituição de representantes por motivo de falta. Isto pode levar a uma atuação sem muito compromisso por parte das instituições, tanto no aspecto presença como no aspecto voz da inclusão. A perda de vaga de representante não chegou a acontecer no

conselho, muito embora tenha se caracterizado esta situação na primeira gestão do conselho, devido às faltas dos representantes da SMDS, do CREF e do "Sistema S".

O terceiro objetivo específico da pesquisa identificou que a primeira gestão do CME (junho 2015 a maio 2017) realizou 12 reuniões plenárias ordinárias, obtendo 74,4% de presenças dos representantes. A área não governamental (65% de presenças) esteve presente em menor frequência nas reuniões quando comparada à área governamental (83,3% de presenças).

As presenças de atores externos ao CME foram percebidas 22 vezes na primeira gestão. Destas, porém, apenas uma situação foi detectada como participação espontânea, ou seja, como observador. Nesta ocasião, o ator era da área não governamental e não fez uso da voz. As outras 21 presenças foram de atores que estavam responsáveis por repasse de informações.

Outra maneira de participação que resultou na ampliação da inclusão de atores, até então externos ao CME, foi a implementação de duas Câmaras Técnicas. Uma foi para estudos sobre a criação do Fundo Municipal de Esporte, e outra para a elaboração de diretrizes que fundamentariam o Sistema Municipal de Esportes. Em ambos os casos a inclusão contemplou apenas atores da área governamental.

A segunda gestão do CME (junho 2017 a fevereiro 2018), devido ao recorte temporal da pesquisa, apresenta menor tempo de atuação e, por consequência, menor número de reuniões. Aconteceram seis reuniões sendo quatro ordinárias e duas extraordinárias. Neste período de gestão houve um aumento no número de presenças dos representantes (89,3% de presenças) nas reuniões. O segmento governamental apresentou 95,2% de presenças e o segmento não governamental 83,3% de presenças.

Quanto às presenças de atores externos ao conselho, nesta segunda gestão houve a presença espontânea apenas de um ator externo ao CME. Era pessoa da área governamental, o qual fez uso da voz para assunto geral, permanecendo apenas no início da reunião.

A conclusão a que se chega sobre a inclusão no aspecto presença nas duas gestões do CME é que a área governamental foi mais assídua (110 presenças) que a área não governamental (90 presenças). Como implicação para este cenário pode-se exemplificar uma maior tendência de aprovação de questões envolvendo os interesses do poder público. Outro exemplo é a menor possibilidade de que as

demandas da sociedade civil sejam apresentadas ao CME e defendidas perante os conselheiros.

Mesmo com a garantia, pelo Regimento Interno, de que as reuniões plenárias serão públicas, a participação direta do cidadão externo ao conselho é dificultada no aspecto voz. E, de acordo com o estabelecido para o bem democrático inclusão, privar o direito do cidadão de manifestar-se por meio de voz prejudica a inclusão almejada para os conselhos gestores de políticas públicas.

Os assuntos tratados nas reuniões plenárias estão diretamente ligados ao uso da voz pelos atores do conselho. A análise de conteúdo das atas do CME permitiram inferir que poucos assuntos partiram de demandas do próprio conselho. Os assuntos classificados na categoria **Rotina de reunião plenária** foram os mais frequentes (23,77%), seguida pela categoria **Apresentação de propostas originadas na SMELJ** (22,95%). Na sequência detectaram-se as categorias **Estrutura e funcionamento do CME** (18,85%), **Divulgação de situações consolidadas** (13,93%), **Assuntos originados no CME** (11,47%), e **Estrutura e funcionamento da SMELJ** (9,01%). O destaque entre as categorias de assuntos foi a que englobava as apresentações de ações governamentais, projetos e programas para o esporte municipal, realizadas pela SMELJ e retratadas como situações já definidas pelo poder público.

As pautas priorizadas em cada gestão evidenciam as diferenças nos interesses da SMELJ e, por consequência, do CME: na primeira gestão o foco estava na implementação do FME e do SESTIBA, para que estes auxiliassem a nortear os serviços públicos a serem disponibilizados pela SMELJ à população Curitiba. Na segunda gestão, embora tenha sido dada continuidade aos assuntos do SESTIBA e do FME, as pautas apresentaram foco na atuação da SMELJ e não na atuação do próprio CME.

Além disso, corroborando com estudos de Laval, Voigt e Serafim (2016) e Braga e Pessali (2018), assuntos que envolviam a estrutura e funcionamento do próprio conselho ocuparam bastante espaço nas reuniões, uma vez que as atividades do CME ainda são muito recentes. Complementando a análise sobre os assuntos abordados nas reuniões do CME, as nuvens de palavras apresentadas demonstraram uma relação direta com as tabelas de assuntos abordados pelo conselho.

As falas ou vozes foram dominadas pelos representantes da SMELJ 1 e 2. Outra instituição que registrou o uso da voz com maior frequência foi a IES. Por outro lado, houve representantes que não se manifestaram por meio da voz propriamente dita, e sim apenas pelo voto (SMAM, SMDS, SMMA e "Sistema S"), ou ainda os que se manifestaram apenas uma vez pelo uso da voz (SME, SMS, CREF, SINDICLUBES, Atletas AM, Paratletas AM).

Em relação ao quarto objetivo específico, o qual pretendia identificar como ocorreu a participação dos diversos atores nos debates, na formulação de propostas e nas deliberações, percebeu-se que a relação entre os conselheiros transcorre de maneira muito tranquila, e que os debates e deliberações no CME foram poucos. Inferiu-se que o CME, nas duas gestões estudadas, atuou referendando as tomadas de decisões definidas internamente na SMELJ.

Como último objetivo específico estava a classificação das falas dos representantes da sociedade civil nas reuniões, de acordo com o sentido das mesmas. As falas informativas foram as predominantes, seguidas das deliberativas e das propositivas. As falas questionadoras, discordantes e endossantes apareceram em menor número, o que coincide com o resultado do tipo de interação entre os conselheiros, com poucos debates sobre as pautas tratadas no CME.

De acordo com o cenário estabelecido com a coleta de dados da pesquisa, identificou-se que as oportunidades de inclusão no CME, no período estudado, configuraram-se como restritas. Isto por terem apresentado: (1) uma participação espontânea de atores externos ao conselho aquém do preconizado por Graham Smith (2009); (2) por não possibilitarem abertamente as discussões e deliberações sobre os assuntos do conselho; (3) por não agregarem grupos vulneráveis à temática do CME nem na composição do conselho nem na participação de diferentes atores; (4) pela interlocução entre os representantes e representados ser ausente.

Esse cenário começou a ser definido no estabelecimento do desenho institucional, ou seja, na forma como foram definidas a institucionalização, a representação e as competências do CME. O que acaba refletindo na maneira como os assuntos foram tratados nas reuniões, com as duas gestões adotando a estratégia *top-down* neste quesito. Além disso, a configuração apresentada pelo conselho, embora garanta a inclusão de representantes da sociedade civil, ainda

não representa a voz dos usuários dos serviços públicos de esporte, lazer e atividade física ofertados pelo município, e sim de organizações já estruturadas.

As presenças dos atores nas reuniões do CME evidenciam que a participação da sociedade civil enquanto presença e voz, tal qual defendida pela democracia participativa e por Smith (2009) ainda não ocorre. Somado a esta situação está o fato das apresentações dos projetos, programas e ações envolvendo a SMELJ não terem sido acompanhadas de discussão ou deliberação entre os conselheiros, inferindo-se assim que, as demandas das ações governamentais partiram do próprio poder público.

A forma pela qual a inclusão da sociedade civil ocorreu nas duas gestões estudadas dá pistas sobre a distribuição do poder para as tomadas de decisões no CME. O conselho não pareceu estar diretamente envolvido com os interesses dos usuários dos serviços públicos da SMELJ, pois nenhuma demanda deste grupo foi apresentada por qualquer um dos conselheiros, nem pela participação direta do cidadão externo à instituição. A conjuntura apresentada pelo CME não parece ser de uma realidade de partilha de poder entre poder público e sociedade civil, e sim o reforço do poder para determinadas instituições.

Considera-se que o pouco tempo de funcionamento do CME seja um dos motivos pelos quais o conselho ainda apresente a necessidade de adaptações em sua estrutura e funcionamento. O que foi apresentado nesta pesquisa demonstra uma pequena porção de todo fenômeno que envolve o CME. Este fenômeno é muito maior e envolve questões sobre a legitimidade dos representantes, a quem o CME pretende representar, quais empecilhos são detectados para o direito à inclusão e à representação. Porém, no espectro da democracia, é melhor ampliar a arena participativa do que reduzi-la.

Buscou-se apresentar um panorama detalhado em alguns aspectos importantes sobre a inclusão dos diversos atores no CME, principalmente, procurando realizar um diagnóstico sobre a inclusão específica da sociedade civil. Procurou-se explicitar e discutir sobre o desenho do conselho, o que ele permite ou não e, por meio do diagnóstico de quem está presente na instituição ter uma visão dos atores que não estão presentes, mas que deveriam estar. Como exemplos, ficam as reflexões sobre quem são os conselheiros que representam as outras vertentes do esporte que não o alto-rendimento? Que interesses os representantes governamentais estão representando? Os conselheiros da área governamental

representam apenas os interesses do poder público ou, por serem servidores públicos também estão voltados aos interesses dos cidadãos curitibanos de uma forma geral?

Além disso, estas reflexões têm a modesta aspiração de instigar novos estudos sobre esta temática, como por exemplo: (1) investigar se a ausência da participação da sociedade civil nestes canais democráticos, seja pela participação direta do cidadão ou por meio da sociedade organizada, ocorre porque estes atores ainda não perceberam o potencial de influência que possui o conselho, bem como a importância da apropriação deste espaço em defesa dos interesses dos cidadãos; (2) investigar a possibilidade oposta, ou seja, a percepção destes atores é justamente contrária, justificando a não participação; (3) realizar a análise proposta por esta pesquisa não apenas por meio de documentos e sim pelo acompanhamento presencial das reuniões do conselho.

Enquanto limitações e ressalvas da pesquisa citam-se as análises dos dados disponibilizados pelas atas do CME. O fato da redação destes documentos não disponibilizarem em detalhes os diálogos ocorridos nas reuniões, e sim uma síntese do que e como foi tratado, trouxe dificuldades na interpretação destes documentos.

De forma alguma a intenção da pesquisa foi esgotar o assunto, mas sim instigar reflexões e questionamentos que permitam melhorar a atuação não apenas do CME de Curitiba, mas dos conselhos gestores de políticas públicas de uma forma geral.

REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebeca N.; KECK, Margaret E. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Cadernos CRH**, Salvador, v.21, n.52, jan./abr., 2008, pp. 99-112.
- ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n.109, 2012, p.68-92.
- ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila C.; TATAGIBA, Luciana. Balanço dos Estudos Sobre os Conselhos. **Lua Nova**, São Paulo, n.94, 2015, pp. 255-294.
- ALVES, Fernando de B.; OLIVEIRA, Guilherme F. “Crise” da democracia representativa e a função política do judiciário: é o judiciário a “tábua de salvação” da democracia? **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v.35, n.2, jul./dez., 2015, pp. 165-179.
- ALVES, Nícia Eliane. Entrevista semiestruturada feita à Secretaria Executiva do CME. Entrevistadora: Fabiana Marissa Etzel Barddal. Curitiba, 2018.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, n.14, v.1, 2008, pp. 43-64.
- AVRITZER, Leonardo; RAMOS, Alfredo. “Democracia, escala y participación. Reflexiones desde las instituciones participativas brasileñas”. **Revista Internacional de Sociología**, v.74, n.3, jul./set., 2016.
- AVELINO, Daniel P. de; ALENCAR, Joana L. O; COSTA, Pedro C. B. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.
- BARDDAL, Fabiana M. E. Conselho de Esportes de Curitiba: presença e voz como legitimação da inclusão. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS, 2., 2017, Ponta Grossa. **Anais...** Ponta Grossa: UEPG, 2017. Pdf 008. Disponível em: <<http://sites.uepg.br/simposiocsa/docs/gt1/008.pdf>>. Acesso em 08 mai. 2018.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BITENCOURT, Caroline M; PASE, Eduarda S. A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social da Administração Pública. **Revista de Investigações Constitucionais**, v.2, n.1, 2015, pp. 293-311.
- BOURDIEU, Pierre. A casa do rei à razão de Estado: um modelo da gênese do campo burocrático. In: WACQUANT, L. **O mistério do ministério** – Pierre Bourdieu

e a política democrática. Loïc Wacquant (Org.) – Rio de Janeiro: Revan, 2005, p. 41-70.

BRASIL. **Resolução nº 5**, de 14 de junho de 2005. Política Nacional de Esporte. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/arquivos/politicaNacional/politicaNacionalCompleto.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

BRAGA, Andréa L. C. PESSALI, H. Política urbana e participação: Presença e voz no Conselho da Cidade de Curitiba. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.20, n. 3, jul. 2018, p. 522-537.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria - Geral da União. Portal da Transparência - **Controle Social - Conselhos municipais e controle social**. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controleSocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp>>. Acesso em 15 jun. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Trad. Carolina Andrade. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BUVINICH, Danitza P. R. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v.48, n 1, 2014, pp.55-82.

BUHRER, Lilian J. K. **Transparência como bem democrático: informação e comunicação no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba**. 2017. 97 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

CMC - Câmara Municipal de Curitiba. **Lei Orgânica Municipal**, de abril de 2011. Disponível em: <https://www.cmc.pr.gov.br/down/Lei_Organica.pdf>. Acesso em 20 out. 2017.

CREF9/PR - CONSELHO REGIONAL DE EDUCAÇÃO FÍSICA DA 9ª REGIÃO DO ESTADO DO PARANÁ. **História**. Disponível em: <<http://www.crefpr.org.br/>>. Acesso em 24 set. 2018.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina; TEIXEIRA, Ana C. C. The participation of civil society in Lula's government. In: **Journal of Politics in Latin America**, v.6, n.3, 2014, pp.39–66.

DIAS, Taisa; CARIO, Silvio. A relação entre Estado e sociedade no Século XXI: a perspectiva paraeconômica como estratégia neodesenvolvimentista. Documentos de

projetos - CEPAL, n.590, mar. 2014. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36636>>. Acesso em 15 set. 2018.

DICIO - **Dicionário Online de Português**. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br>>. Acesso em 27 out. 2018.

DIEGUES, Geraldo C. O controle social e participação nas políticas públicas: no caso dos conselhos gestores municipais. **Revista NAU Social**, v.4, n.6, mai./out., 2013, pp. 82-93.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. 14 ed. Harlow (England): Pearson Education Limited, 2013.

FUKS, Mario. CASALECCHI, Gabriel A. Quando confiar é bom? Repensando a confiança e desconfiança política no Brasil. **Latin American Research Review**, v.51, n.2, 2016, pp. 217-232.

GERHARDT, Tatiana E.; SILVEIRA, Denise T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, Antonio C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOHN, Maria da G. Gestão pública e os conselhos: revisitando a participação na espera institucional. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v.10, n.3, 2016.

GOHN, Maria da G. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2011a.

GOHN, Maria da G. Conselhos populares e participação popular. In: **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2011b.

GOMES, Eduardo G. M. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. **Cadernos EBAPR.BR**, v.13, n. 4, Artigo 12, 2015, pp. 894-909.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2013**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2013/munic2013.pdf>. Acesso em 27 nov. 2017.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_bd_vol3.pdf>. Acesso em 12 mar. 2017.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação** - 2011. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf>. Acesso em 20 mar. 2018.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Conselhos Nacionais**: perfil e atuação dos conselheiros - 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf>. Acesso em 18 mai. 2017.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Boletim de Análise Político-Institucional: Participação Social - 2018**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/180803_bapi_14.pdf>. Acesso em 18 ago. 2018.

JESSOP, Bob. **The State**: past, present, future. Cambridge: Polity Press, 2016.

KIERECZ, Marlon S. A crise da democracia representativa no Brasil. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito UFRGS**, v.11, n.2, 2016, pp. 360-385.

KLEBA, Maria E. *et al.* O papel dos conselhos gestores de políticas públicas: um debate a partir das práticas em Conselhos Municipais de Chapecó (SC). **Ciência & Saúde Coletiva**, v.15, n.3, 2010, pp. 793-802.

KLEBA, Maria E; COMERLATTO, Dunia; FROZZA, Kenia M. Instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.49, n.4, 2015, pp.1059-1079.

LAKATOS, Eva M.; MARCONI, Marina de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LAVALLE, Adrian G.; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 59, n.3, 2016, pp. 609 a 650.

LEMOS, Ligia M. P. Nuvem de *tags* como ferramenta de análise de conteúdo: uma experiência com as cenas estendidas da telenovela *Passione* na internet. **Lumina**, UFJF, v.10, n.1, abr. 2016.

LIMA, Priscila G. O desenho institucional e as instituições participativas: conselhos gestores de políticas públicas e orçamentos participativos. **Revista Contraponto**, v.1, n.1, jan./jul., 2014.

LINHALES, Meily A. São as políticas públicas para a educação física/esportes e lazer, efetivamente políticas sociais? **Motrivivência**, Ano X, n.11, jul. 1998, pp. 71-81.

LÜCHMANN, Lígia H. H.; ALMEIDA, Carla; GIMENES, Éder R. Gênero e Representação Política nos Conselhos Gestores no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.59, n.3, 2016, pp. 789 - 822.

LÜCHMANN, Ligia H. H. Os conselhos gestores de políticas públicas: desafios do desenho institucional. **Revista de Ciências Sociais Unisinos**, n.161, jul./dez., 2002, p.43-79.

MANHÃES, Eduardo D. **Políticas de esportes no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

MARTINS, Marcelo Feijó *et al.* Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.59, n.2, abr./jun., 2008, pp. 151-185.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2012.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no Setor Público**. São Paulo, SP: Atlas, 2010.

MENDES, Alessandra; CODATO, Adriano N. The Institutional Configuration of Sport Policy in Brazil: Organization, Evolution and Dilemmas. **Revista de Administração Pública**, v.49, n.3, 2015, pp. 563-593.

MEZZAROBBA, Orides; STRAPAZZON, Carlos L.; Direitos fundamentais e a dogmática do bem comum constitucional. **Sequência**, n.64, jul. 2012, pp. 335-372.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. **Diagnóstico Nacional do Esporte** - Evolução da Legislação Esportiva no Brasil - 2017 Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/diesporte/diesporte_caderno3.pdf>. Acesso em 19 set. 2018.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. **III Conferência Nacional do Esporte: Resoluções**. Disponível em: <<http://www2.esporte.gov.br/conferencianacional/resolucoesIIICNE.jsp>>. Acesso em 28 abr. 2018a.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. **Conselho Nacional do Esporte**. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/o-ministerio/conselho-nacional-do-esporte>>. Acesso em 28 abr. 2018b.

MOISÉS, José Á.; CARNEIRO, Gabriela P. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime: O caso do Brasil. In: **Opinião Pública**, v.14, n.1, 2008, pp. 1-42.

OLIVEIRA, Antonio G.; CATAPAN, Anderson; VICENTIN, Ivan C. La apatía política de la participación del pueblo brasileño en la administración y gobernanza república: razones y consecuencias. **Revista de Globalizacion, Competitividad y Gobernabilidad**, v.9, 2015, pp. 108-123.

PEREIRA, Rafael M. *et al.* Conselhos Gestores de Políticas Públicas: relações entre Estado e sociedade civil no contexto local. **Revista de Gestão em Sistemas de Saúde**, v.5, n.1, jan./jun., 2016.

PIETRO, Maria Sylvia Z. di. **Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

PINTEREST. **Sobre nós.** Disponível em: <<https://br.pinterest.com/pin/331014641343110033/>>. Acesso em 03 jan. 2019.

PMC - PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba.** Disponível em: <<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br>>. Acesso em 10 abr. 2018.

PMC - PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Lei nº 14.588**, de 15 de janeiro de 2015a. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Esportes e revoga a Lei nº 8.584, de 2 de janeiro de 1995. Disponível em: <<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br>>. Acesso em 20 out. 2017.

PMC - PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Resolução nº 1 SMELJ**, de 15 de outubro de 2015b. Torna pública a Resolução nº 1/2015 do Conselho Municipal de Esportes. Disponível em: <<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br>>. Acesso em 20 out. 2017.

PMC - PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Decreto nº 476**, de 25 de maio de 2015c. Nomeia membros do Conselho Municipal de Esportes - CME. Disponível em: <<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/Decreto-476-2015.pdf>>. Acesso em 20 out. 2017.

PMC - PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Decreto nº 1.080**, de 06 de junho de 2017. Nomeia membros do Conselho Municipal de Esportes para o biênio 2017/2019. Disponível em: <<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/Decreto-1080.2017.pdf>>. Acesso em 23 jun. 2018.

PNUD - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório de Desenvolvimento Humano Nacional** - Movimento é Vida: Atividades Físicas e Esportivas para Todas as Pessoas. Brasília: PNUD, 2017. Disponível em: <<http://movimentoevida.org/>>. Acesso em 10 abr. 2018.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

PRODANOV, C. C; FREITAS, Emani C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2ª ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Disponível em: <<http://www.feevale.br>>. Acesso em 02 ago. 2017.

ROSA, Ricardo L. A Política Nacional do Esporte e sua relação com as esferas federal e municipal. In: MEZZADRI, F. M. **Políticas Públicas e Esporte**. São Paulo: Fontoura, 2014.

SANTOS, Boaventura de S.; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de S., org. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS JR, Orlando A. dos; QUEIROZ, Luiz C.; AZEVEDO, Sergio de. **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SIGNIFICADOS. **Significado de ata**. 2017. Disponível em: <<https://www.significados.com.br/ata/>>. Acesso em 27 jun. 2018.

SILVA, Ilza G. A reforma do Estado brasileiro nos anos 90: processos e contradições. *Lutas Sociais*. São Paulo, n.7, 2001.

SILVA, Juvêncio B.; ZACARIAS, Fabiana; GUIMARÃES, Aquino M. A universalização dos direitos sociais e sua relevância para o exercício e concreção da cidadania. **Revista Estudos Institucionais**, v.4, n.1, 2018, pp. 308-333.

SINDICATO DOS CLUBES ESPORTIVOS, DE CULTURA FÍSICA E HÍPICOS DO PARANÁ - SINDICLUBES/PR. **Missão institucional**. Disponível em: <<http://sindiclubespr.com.br/>>. Acesso em 24 set. 2018.

SINÔNIMOS - **Sinônimos.com.br**. Disponível em: <<https://www.sinonimos.com.br>>. Acesso em 27 out. 2018.

SMITH, Graham. **Democratic innovations: designing institutions for citizen participation**. Local: Cambridge University Press, 2009.

SOARES, Andre. Entrevista semiestruturada feita à Secretaria Executiva do CME. Entrevistadora: Fabiana Marissa Etzel Barddal. Curitiba, 2016.

SOUZA, Celina. **Política Públicas: uma revisão da literatura**. *Sociologias*. Porto Alegre, n.16, jun./dez., 2006, p.20-45.

STAREPRAVO, Fernando A.; MARCHI JR, Wanderley. Políticas públicas de esporte no Brasil: uma leitura a partir da noção de (sub) campo. **Pensar a Prática**, Goiânia, v.18, n.4, out./dez., 2015.

STAREPRAVO, Fernando A.; SOUZA, Juliano de; MARCHI JR, Wanderley. Uma argumentação inicial sobre a importância da utilização da Teoria dos Campos de Pierre Bourdieu. **Rev. Bras. Ciênc. Esporte**, Florianópolis, v.35, n.3, p. 785-798, jul./set., 2013.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba: n.25, nov. 2005.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

VENTURA, Carla A. A. *et al.* Cultura participativa: um processo de construção de cidadania no Brasil. **Interface**; v.21, n.63, 2017, pp. 907-20.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Tradução de HERRERA, Crithian M. 5.ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZARDO, Allan F.; SOUZA, Juliano de; STAREPRAVO, Fernando A. Gestores do esporte e visões de política esportiva no Brasil (1937-2016): uma abordagem sociológica. **Motrivivência**, Florianópolis, v.30, n.53, mai. 2018, p. 119-133.

ZORZAL, Gabriela. Democracia representativa e democracia participativa: limites e complementaridade. In: Anais da Semana de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo, 2014, Vitória. **Semana de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo**. Vitória: Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo (Anais). Vitória: UFES, 2014. v.1.